

**UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**  
**FACULDADE DE DIREITO**



**A PREVENÇÃO DA RADICALIZAÇÃO JIHADISTA –  
O PAPEL DA POLÍCIA DE PROXIMIDADE**

**Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança**

**Autor: Dário Duarte Mendes Prates**

**Orientador: Prof. Doutor Luís Manuel André Elias**

**Lisboa, 28 de maio de 2018.**

DÁRIO DUARTE MDES PRATES

- Discente do Curso de Mestrado em Direito e Segurança -

**ORIENTADOR**

- PROFESSOR DOUTOR LUÍS MANUEL ANDRÉ ELIAS -

## **Agradecimentos**

A elaboração desta Dissertação do Curso de Mestrado em Direito e Segurança não teria sido possível sem o apoio e a colaboração de algumas pessoas, às quais quero deixar o meu profundo agradecimento.

Conciliar a realização deste trabalho com a disponibilidade dos vários colaboradores, do Orientador e das funções que desempenho na Unidade Especial de Polícia da Polícia de Segurança Pública, foi um desafio à nossa capacidade de reflexão e sentido de organização e responsabilidade.

Foi durante deste percurso, com inevitáveis percalços, dificuldades e obstáculos, que se evidenciou a disponibilidade das pessoas em colaborar, ajudar, apoiar e até de motivar para que nos superássemos e pudéssemos concluir o estudo com coragem, perseverança e, até, resiliência.

Em primeiro lugar, ao Senhor Professor Luis Manuel André Elias, por ter gentilmente acedido a ser meu Orientador. O meu profundo agradecimento pela dedicação, constante motivação e extrema disponibilidade, bem como pelos seus ensinamentos e orientação.

Ao Professor Doutor Bacelar Gouveia, pelo incentivo que me deu, ainda por terras moçambicanas, para terminar a Dissertação.

Aos entrevistados, distintos profissionais das Forças e Serviços de Segurança, pela disponibilidade e generosidade na partilha do seu *know how* e experiência.

Ao Meu Comandante e Camaradas da UEP, pela sua *força e união*.

Aos meus pais e irmã pelo permanente apoio.

À Luísa, à Margarida e à Leonor, pela compreensão, apoio incondicional, amor e carinho.

Com gratidão, a todos, o meu humilde e sincero agradecimento.

## Resumo

### A prevenção da radicalização jihadista – o papel da polícia de proximidade

A ofensiva das forças da coligação no Iraque e na Síria e a retração subsequente do *Daesh* faz levantar dúvidas sobre o futuro da jihad islâmica.

Independentemente das suas configurações transnacionais, da sua projeção mundial, do carácter ainda mais difuso que a ameaça terrorista possa apresentar no futuro próximo, a prevenção da radicalização jihadista, enquanto causa do terrorismo de matriz islamista, é, na sequência dos recentes ataques terroristas jihadistas em solo europeu, uma prioridade no âmbito da estratégia de prevenção do terrorismo.

As estratégias de prevenção da radicalização devem respeitar os Direitos Humanos e o Estado de Direito, e devem ser concebidas de forma multidisciplinar, envolvendo a participação de vários atores, incluindo as Polícias.

Em Portugal, as FS têm na sua missão a essência do policiamento de proximidade. Para além das missões que se inserem no policiamento de proximidade, elas desempenham igualmente tarefas como as de ordem pública, de investigação criminal, de inteligência, ou de polícia administrativa em determinadas áreas, e podem contribuir para a prevenção da radicalização jihadista.

Com o presente trabalho abordámos os modelos conceptuais da radicalização, identificámos as estratégias para a sua prevenção e analisámos as abordagens do policiamento de proximidade na prevenção da radicalização jihadista.

Percecionámos o papel das FS como central na prevenção da radicalização, pela sua capacidade de deteção e interpretação de sinais precoces de radicalização, e que trabalham com entidades locais podendo ser, com o necessário enquadramento, congregadoras e promotoras da necessária articulação e cooperação na prevenção da radicalização jihadista.

**Palavras-chave:** Polícia, policiamento de proximidade, prevenção da radicalização, Jihadismo.

## **Abstract**

### **The prevention of jihadist radicalization - the role of proximity police**

The offensive in Iraq and Syria and the subsequent retraction of *Daesh* raises doubts about the future of Islamic jihad.

Regardless of its transnational configurations, its global projection, the even more diffuse nature of the terrorist threat in the near future, the prevention of jihadist radicalization as a cause of Islamist-based terrorism has been a priority in the prevention of terrorism following the recent terrorist attacks on European soil.

Strategies to prevent radicalization should be based on respect for Human Rights and the rule of law. They should be designed in a multidisciplinary way, involving the participation of various actors, including the police.

In Portugal, the Security Forces have in their mission the essence of community policing. In addition to the missions that are part of the community policing, they also perform tasks of a different nature, whether of public order, criminal investigation, intelligence, or administrative police in certain areas, and contribute to the prevention of the jihadist radicalization.

With the present work, we have studied the conceptual models of radicalization, identified the strategies for its prevention and analyzed the approaches of community policing in the prevention of jihadist radicalization.

We have seen the role of the local police, PSP and the GNR, as a center for the prevention of radicalization, as entities that know the communities, that have the capacity to detect and interpret early signs of radicalization, and that work with a wide variety of local entities can be, with the necessary framework, entities that congregate and promote the necessary articulation and cooperation in the prevention of jihadist radicalization.

**Key words:** Police, community policing, radicalization prevention, Jihadism.

## Lista de siglas e abreviaturas

AES	Agenda Europeia para a Segurança
COPPRA	Community Policing and the Prevention of Radicalization
DN	Direção Nacional da PSP
EM	Estados-Membros
ESI	Estratégia de Segurança Interna da União Europeia
EU	European Union
ENCT	Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo
FS	Forças de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOEPSP	Grandes Opções Estratégicas da PSP 2017-2020
ICCT	International Centre for Counter-Terrorism – The Hague
ICG	International Crises Group
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
LGOP	Lei que aprova as Grandes Opções do Plano 2017-2020
MIPP	Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação da Europa
PAPREVRT	Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização, dos Extremismos Violentos e do Recrutamento para o Terrorismo
PAPRRT	Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo
PSP	Polícia de Segurança Pública
RAN	Radicalisation Awareness Network (o mesmo que RSR)
RAN POL	Police and Law Enforcement Working Group da RAN
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RSR	Rede de Sensibilização para a Radicalização (o mesmo que RAN)
UE	União Europeia
VERLT	Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism

## Lista de figuras, quadros e gráficos

### Figuras

Figura 1 – Modelo “escada” de Moghaddam.....	17
Figura 2 – Processo de radicalização de Silber & Bhatt.....	19
Figura 3 – Modelo “Puzzle” de Hafez & Mullins.....	23
Figura 4 – Modelo de 2 Pirâmides de McCauley & Moskalenko.....	24
Figura 5 – Pirâmide de prevenção de Johan Deklerck .....	49
Figura 6 – <i>Police and Polarisation</i> .....	52

### Quadros

Quadro 1 – Tipologia das ameaças identificadas .....	31
Quadro 2 – Síntese das estratégias de prevenção e combate ao terrorismo.....	41
Quadro 3 – Principais desafios à segurança interna .....	43
Quadro 4 – Evolução expectável das ameaças à segurança interna .....	44
Quadro 5 – Relevância percecionada das Instituições para garantir a segurança nacional .....	44

### Gráficos

Gráfico 1 – Distribuição percentual do efetivo da PSP por escalão etário .....	64
Quadro 2 – Distribuição percentual do efetivo da GNR por escalão etário .....	65

## **Lista de Apêndices e Anexos**

### **Apêndices**

Apêndice 1 – Guião da entrevista .....	83
Apêndice 2 – Entrevista Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna .....	84
Apêndice 3 – Entrevista Superintendente Luis Elias .....	87
Apêndice 4 – Entrevista Professor Hermínio Matos .....	91
Apêndice 5 – Entrevista Subintendente Hugo Guinote .....	95
Apêndice 6 – Entrevista Major João Madaleno .....	99

### **Anexos**

Anexo I – Guia de bolso COPPRA para polícias de proximidade contra a radicalização	
Anexo II – Initial guide “Police & polarisation”	



## Índice

Agradecimentos .....	i
Resumo .....	ii
Abstract .....	iii
Lista de siglas e abreviaturas .....	iv
Lista de figuras, quadros e gráficos .....	v
Lista de Apêndices e Anexos.....	vi
Índice .....	1
Introdução .....	3
Problema de investigação e formulação de hipóteses .....	4
Objetivos da investigação.....	5
Metodologia da investigação .....	6
1. Compreender a radicalização para prevenir melhor.....	7
1.1. O contexto.....	7
1.2. Os conceitos .....	11
1.3. Compreender a radicalização .....	15
2. Do mundo global ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça na prevenção da radicalização .....	27
2.1. As novas ameaças .....	27
2.2. As novas ameaças para a segurança em Portugal .....	29
2.3. A definição de um Plano de Ação de Prevenção da Radicalização .....	32
2.4. A estratégia da ONU para a prevenção da radicalização .....	36
2.5. A estratégia da UE para a prevenção da radicalização.....	38
2.6. A estratégia de Portugal para a prevenção da radicalização .....	41
3. A importância percebida do papel da polícia na prevenção das novas ameaças no espaço europeu.....	44
4. O policiamento de proximidade e a prevenção da radicalização .....	46
4.1. A RAN e o policiamento de proximidade na prevenção da radicalização ....	46
4.2. A abordagem da OSCE ao policiamento de proximidade na prevenção da radicalização .....	55
4.3. O policiamento de proximidade em Portugal .....	58
4.4. O policiamento de proximidade na PSP .....	59
4.5. O policiamento de proximidade na GNR .....	61

4.6. O policiamento de proximidade das FS na prevenção da radicalização jihadista em Portugal.....	63
4.7. Trabalho de investigação.....	70
4.8. Conclusões .....	74
Bibliografia .....	79
Apêndice 1 – Guião da entrevista .....	84
Apêndice 2 – Entrevista a S. Exa Secretária Geral do Sistema de Segurança Interna.....	85
Apêndice 3 – Entrevista Superintendente Luis Elias .....	88
Apêndice 4 – Entrevista Professor Hermínio Matos .....	92
Apêndice 5 – Entrevista Subintendente Hugo Guinote .....	96
Apêndice 6 – Entrevista Major João Miguel de Almeida Madaleno .....	100
ANEXOS .....	106
ANEXO I – Guia de bolso COPPRA para polícias de proximidade contra a radicalização	
ANEXO II – Initial guide “Police & polarisation”	

## Introdução

A prevenção da radicalização tem sido um dos baluartes das estratégias de prevenção do terrorismo.

Numa Europa frequentemente confrontada com ataques terroristas de natureza jihadista<sup>1</sup>, muitos deles praticados por cidadãos que nasceram e cresceram no seu território, entendemos abordar o papel da polícia de proximidade na prevenção da radicalização jihadista em Portugal.

Para o entendermos procuraremos, após a consolidação de alguns conceitos relevantes, abordar o estado da arte sobre os modelos mais relevantes de radicalização de várias áreas do conhecimento. A compreensão dos processos de radicalização servirá para prevenir melhor, e os esforços empreendidos por peritos, académicos e entidades que se têm dedicado a estudar o fenómeno, devem ser aproveitados para esse fim.

Posteriormente, analisaremos as Estratégias de Prevenção da Radicalização da Organização das Nações Unidas (ONU) e da União Europeia (UE), bem como a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo<sup>2</sup> (ENCT) em Portugal, que prevê a adoção de um Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo (PAPRRT)<sup>3</sup>. Estes documentos fornecem as orientações políticas e estratégicas a replicar ao nível dos Estados-Membros (EM), incluindo Portugal.

Tendo este enquadramento, passaremos a analisar o papel da polícia de proximidade que, no caso de Portugal, é assumida pela PSP e pela GNR, na prevenção da radicalização, onde será destacado o trabalho desenvolvido na Rede de Sensibilização para a Radicalização (RSR), na sua expressão inglesa *Radicalisation Awareness Network* (RAN), da UE, em especial o do seu grupo de trabalho *Police and Law Enforcement Working Group* (RAN POL), dedicado à abordagem das Polícias na atividade de prevenção da radicalização.

---

<sup>1</sup> Conforme mencionado no relatório da EUROPOL “*EU Terrorism situation and trend report 2017*” (<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>), em 2016, foram perpetrados em território europeu 13 ataques terroristas, de natureza jihadista, dos quais resultou um total de 135 mortos.

<sup>2</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº7-A/2015, de 20 de fevereiro.

<sup>3</sup> Nos termos do Ponto 4, al. b), ii, da ENCT

Analisaremos ainda o trabalho desenvolvido na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) sobre a abordagem do policiamento comunitário na prevenção da radicalização, retirando daí relevantes contributos para o estudo sobre o papel da polícia de proximidade nesta temática.

Numa fase posterior, incidiremos a nossa reflexão sobre o tema do nosso trabalho tendo como referência os estudos sobre a radicalização, as estratégias supra estatais, a ENCT e as metodologias, práticas e princípios de atuação identificadas, especialmente pela RAN e OSCE, pela sua natural afinidade institucional com Portugal e na defesa intransigente comum dos valores democráticos de segurança, de liberdade e de justiça.

### **Problema de investigação e formulação de hipóteses**

Conforme refere Umberto Eco, uma pesquisa é científica quando se debruça sobre um “objeto reconhecível e definido de tal modo que seja igualmente reconhecível pelos outros”, dizendo, sobre este objeto, “coisas que não tenham já sido ditas ou rever com uma ótica diferente coisas que já foram ditas”, de forma “útil aos outros” e “fornecer os elementos para a confirmação e para a rejeição das hipóteses que apresenta”, permitindo uma “possível continuação pública” (Eco, 2002, p. 54).

A temática do presente trabalho fixada na atividade da polícia de proximidade na prevenção da radicalização jihadista, parte do pressuposto de que cabe aos EM a conceção e aplicação de medidas de prevenção e combate à radicalização e que as ações essenciais são, e devem continuar a ser, desenvolvidas a nível nacional e local (Comissão Europeia, 2014, P. 4).

Refere José Carvalho que “um problema é efetivamente uma questão que, em vista de uma resposta, deve ser tratada”, ou seja, “um problema de pesquisa científica (...) a respeito das relações entre fenómenos e variáveis” cuja resposta “é procurada na pesquisa” (Carvalho, 2009, p. 122).

Neste sentido, o nosso problema de investigação, ou questão central, é formulado nos seguintes termos:

**- Qual é o contributo que a polícia de proximidade pode dar na prevenção da radicalização jihadista?**

Conforme refere José Carvalho, “o enunciado de hipóteses é a fase do método de investigação que vem depois da formulação do problema” (Carvalho, 2009, p. 124), que permite construir um caminho mais claro, rumo a possíveis conclusões sobre o problema central deste trabalho. Assim sendo, levantamos as seguintes hipóteses:

H1: A polícia de proximidade pode contribuir para a prevenção da radicalização jihadista?

H2: A polícia de proximidade deve liderar o trabalho de prevenção da radicalização jihadista?

H3: As estratégias internacionais, europeias e nacionais de prevenção da radicalização devem constituir-se como referência à polícia de proximidade?

As hipóteses estabelecidas servirão igualmente de critério para a recolha de dados que permitirão confrontar estas com a realidade.

### **Objetivos da investigação**

Delineada a questão da investigação e as subseqüentes hipóteses importa abordar os objetivos do presente trabalho.

O objetivo geral da nossa investigação é **compreender, de que forma, a polícia de proximidade pode contribuir para a prevenção da radicalização jihadista em Portugal, tendo em consideração a atual ameaça terrorista na Europa.**

Face ao objetivo geral, é ainda necessário precisar e restringir as linhas orientadoras da investigação, relevando os seguintes objetivos específicos:

- i. Identificar os vários conceitos relevantes relacionados com o terrorismo; radicalização e policiamento comunitário e de proximidade;
- ii. Compreender o fenómeno da radicalização jihadista;
- iii. Identificar as estratégias de prevenção da radicalização ao nível da ONU, na Europa e em Portugal;
- iv. Analisar os programas que promovem o conhecimento na prevenção da radicalização, incluindo a RAN;

- v. Identificar e analisar as boas práticas de programas de policiamento comunitário existentes noutros países e abordagens de referência à prevenção da radicalização jihadista;
- vi. Identificar as capacidades e as mais valias da polícia das FS, enquanto polícias de proximidade, na prevenção da radicalização jihadista em Portugal.

### **Metodologia da investigação**

Como metodologia de trabalho, faremos uma pesquisa, recolha e revisão da literatura relevante para a nossa temática. Analisaremos ainda os documentos enquadradores sobre o tema, incluindo os da ONU, UE e Portugal.

Numa fase posterior procuraremos, através da aplicação de entrevistas, enquanto ferramenta essencial de análise de conteúdo a partir de informações valiosas por parte de individualidades em posição relevante nesta temática, consolidar as nossas conclusões.

No final, tendo em consideração as conclusões obtidas, propor-se-á um conjunto de recomendações para melhoria da atividade da polícia de proximidade na prevenção da radicalização jihadista.

Para este desiderato, utilizaremos o método dedutivo, partindo de situações gerais para o particular, a análise de conteúdo de várias fontes, bem como o método comparativo, através das experiências, com diferentes níveis de consolidação, noutros países europeus, confrontando visões e abordagens diferentes sobre a mesma temática.

## **1. Compreender a radicalização para prevenir melhor**

*“Now that the threat comes from inside, the only way to defend against it is to understand the process of radicalization and devise strategies to prevent its reaching the point of violence” (Sageman, 2008, p. 71).*

### **1.1. O contexto**

No dia 31 de agosto de 2016, na Dinamarca, dois policiais uniformizados aproximaram-se de um cidadão suspeito de ser traficante de droga. Sem aviso prévio, o suspeito disparou em direção aos policiais. Da troca de tiros entre o suspeito e a polícia resultou a morte daquele.

Aquilo que aparentemente se tratava de um incidente grave de segurança, com um traficante de droga e a polícia de proximidade, transformou-se num incidente de terrorismo quando o suspeito abatido, de 25 anos, foi anunciado como “soldado” do Estado Islâmico e se verificou que ele era membro do grupo jihadista, aparecendo, inclusive, em vídeos de propaganda local (Basra, Neumann, & Brunner, 2016, p. 1).

Este episódio ilustra a proximidade entre o crime (de rua) e o terrorismo, evidencia a expressão do terrorismo ao nível local e a exigência às polícias de proximidade outras competências, num mundo cada vez mais globalizado e de ameaças híbridas e difusas, para lidar e para prevenir o terrorismo.

O mundo globalizado atual ou a “nova ordem internacional” caracteriza-se, segundo Luís Tomé, pela incerteza e imprevisibilidade, pelo carácter difuso e multiforme que assumem os novos riscos e as novas ameaças, desde o terrorismo à criminalidade organizada transnacional e as novas tipologias de conflitos, com o surgimento de extremismos associados a causas identitárias ou fundamentalismos étnicos, culturais e religiosos (Tomé, 2002, p. 6 e ss).

No Relatório da ONU “A More Secure World”<sup>4</sup>, de 2004, assumindo que as “ameaças são também de atores não-estatais para além dos estatais e implicam uma segurança humana para além da segurança do Estado” (Ikenberry, 2005, p. 2), o terrorismo é identificado como uma das ameaças à segurança<sup>5</sup>.

De igual forma, a UE identifica o terrorismo como uma das ameaças comuns mais importantes, congregando os esforços dos EM e das várias Instituições para uma estratégia de segurança interna comum (Comissão Europeia, 2010).

O Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL), no seu relatório TE-SAT 2017 - *EU Terrorism Situation and Trend Report 2017*<sup>6</sup>, incide a sua análise estratégica do terrorismo nas suas várias motivações: terrorismo jihadista, terrorismo etno-nacionalista e separatista, terrorismo de extrema-esquerda e anarquista, terrorismo de extrema-direita e terrorismo de causa única.

O nosso trabalho foca-se no terrorismo de natureza jihadista e, especificamente, na prevenção da radicalização jihadista que lhe está associada, por força dos limites formais impostos ao trabalho, que nos impossibilita de abordar a radicalização de outra natureza, e pela sua atualidade, tendo em consideração os recentes ataques em solo europeu.

Refere ainda o mesmo relatório, no que ao terrorismo jihadista diz respeito, que os ataques têm sido preparados e executados por terroristas jihadistas, sejam eles “combatentes estrangeiros” regressados ou cidadãos que nasceram e viveram nos países alvos desses ataques (EUROPOL, 2017, p. 6).

Neste sentido, interessa ressaltar, desde já, que não nos move qualquer análise religiosa ou, tão pouco, a religião muçulmana, mas sim a uma corrente especificamente violenta do islamismo que está na origem, motiva e justifica os ataques terroristas – o Jihadismo.

Como é assumido pela Comissão Europeia, as técnicas policiais tradicionais são insuficientes para dar resposta “à evolução das tendências em matéria de radicalização” (Comissão Europeia, 2014).

No mesmo sentido, Sandra Costa e Céu Pinto reconhecem que “nem o desmantelamento de redes e células terroristas em solo europeu, nem as

---

<sup>4</sup> Consultado em [http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf) em 14 de fevereiro de 2018.

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Consultado em <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report>, em 14 de fevereiro de 2018.



medidas de segurança implementadas conseguiram fornecer uma solução a longo prazo”, o que contribuiu, acrescentam, “para a incorporação de um importante vetor nas respetivas estratégias de contraterrorismo: o combate ao fenómeno da radicalização”(Costa & Pinto, 2012, p. 172).

Em Portugal, a representação da população muçulmana é relativamente menor que noutros países europeus. Segundo os censos 2011, 84% da população aqui residente com mais de 15 anos é cristã e a população muçulmana, representa 0,23% dessa amostra<sup>7</sup>. Em França a população muçulmana é estimada entre 7 a 9 % da população<sup>8</sup>, na Bélgica representa 5%<sup>9</sup> e no Reino Unido de 4,4%<sup>10</sup>.

Conforme referem Cymerman e Oreg, a demográfica muçulmana em Portugal, anteriormente dominada pela população oriunda de ex-colónias, como Moçambique e Guiné-Bissau, começou a mudar nas décadas de 80 e 90, com origem noutras zonas de África ou do Sul da Ásia, ganhando contornos semelhantes de outras comunidades muçulmanas europeias (H. Cymerman e A. Oreg, 2018, p. 150).

Neste contexto, verifica-se em Portugal a criação de novas comunidades muçulmanas à margem da comunidade nativa (H. Cymerman e A. Oreg, 2018, p. 151).

A forma de integração destes novos imigrantes em Portugal apresenta-se como um grande desafio. Efetivamente, como adiante será abordado de forma mais aprofundada, uma integração deficiente pode gerar ressentimentos e tensões contra o país hospedeiro e a sociedade, criando-se assim, o terreno ideal para o recrutamento de extremistas (H. Cymerman e A. Oreg, 2018, p. 151).

Estes novos “agregados autónomos culturais e religiosos”, constituídos pelos novos imigrantes, isolados da comunidade existente, incluindo a comunidade muçulmana nativa, que conduzem à proliferação de mesquitas clandestinas, devem concentrar a atenção das autoridades, por serem, potencialmente,

---

<sup>7</sup> Cf. dados recolhidos na página do Instituto Nacional de Estatística em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006396&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006396&contexto=bd&selTab=tab2), consultado em 14/10/2017.

<sup>8</sup> Cf. dados recolhidos em <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/fr.html>, consultado em 14/10/2017.

<sup>9</sup> Cf. dados recolhidos em <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/be.html>, consultado em 14/10/2017.

<sup>10</sup> Cf. dados recolhidos em <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/uk.html>, consultado em 14/10/2017.

conforme referem os mesmos autores, o principal terreno de recrutamento dos jihadistas (H. Cymerman e A. Oreg, 2018, p. 151).

Como refere Amartya Sen, “a insistência, ainda que implícita, numa singularidade involuntária da identidade humana não só nos diminui a todos, como também torna o mundo mais inflamável” (Sen, 2007, p. 46) e, acrescenta, “a divisão religiosa do mundo conduz a uma visão deturpada das pessoas e das diversas relações entre elas” (Idem, p. 112). Assim, “a confusão gerada pela aceitação implícita de um critério único de identificação levanta barreiras sérias à superação do terrorismo global e à criação de um mundo sem violência” (Idem, p. 115).

Não obstante o facto de as estatísticas mencionadas não demonstrarem a própria diversidade existente na religião muçulmana, nomeadamente nas suas várias correntes, elas têm sustentado a convicção de que a situação em Portugal, no que concerne à radicalização jihadista, não é tão grave quanto em outros países da Europa. No entanto, é com o devido cuidado e prudência necessários, salientados por Amartya Sen, que abordamos o nosso trabalho.

Conforme referido pelo International Crises Group (ICG), após os ataques de 11 de setembro de 2001, muitos observadores e políticos assumiram o Islão como uma identidade única, marcando todas as formas de islamismo como radicais e que deviam ser tratados como hostis (ICG, 2005, p. i). No entanto, o Islamismo, tem várias correntes, apenas algumas delas violentas e só uma minoria justifica a violência (ICG, 2005, p. i).

A compreensão da diversidade islâmica começa com a distinção entre a corrente Xiita, que constitui cerca de 20% dos muçulmanos, e a Sunita, que constitui os outros 80%.

Os Xiitas denotam hoje uma identidade mais uniforme e menos conflituosa. Os Sunitas, nos quais é colocada a maior ênfase ocidental, são comumente vistos como uniformemente fundamentalistas e radicais, constituindo a ameaça aos interesses ocidentais (ICG, 2005, p. i).

Ainda assim, são distinguidas três grandes correntes sunitas: i) o islamismo político, que geralmente aceitam o estado-nação, operam dentro do seu quadro constitucional e evitam a violência; ii) o islamismo missionário, no qual o poder político não constitui o objetivo principal, mas sim a preservação da identidade muçulmana, a fé islâmica e ordem moral e, por último, iii) o Jihadismo, (ICG,

2005, p. i), que congrega os que estão comprometidos com o emprego da violência contra os “inimigos infiéis” (ICG, 2005, p. 4).

É neste grupo jihadista, que recorre à violência para a imposição dos seus ideais, que se centra a temática do nosso trabalho.

Nuno Pinto relata as experiências de alguns cidadãos portugueses em território estrangeiro, nomeadamente na Síria, para onde se terão deslocado 15 luso-descendentes e que terão merecido a atenção das autoridades portuguesas (Pinto, 2015, p. 124). Não obstante a informação que existe sobre cidadãos portugueses com motivações jihadistas, não é amplamente conhecida a eventual atividade terrorista de natureza jihadista em território nacional.

Esta matéria tem sido tratada com muita reserva pelas autoridades portuguesas. Ainda assim, conforme referido no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2016, a ameaça terrorista de matriz islamista constitui uma ameaça global à segurança em Portugal (Secretário Geral de Segurança Interna, 2017, p. 71) e, no RASI 2017, reafirma que “a ameaça terrorista de matriz islamista a nível global mantém-se a um nível elevado, apesar das derrotas sofridas pelo Grupo Estado Islâmico (GEI) nos territórios onde estava implementado” (Sistema de Segurança Interna, 2018, p.67), pelo que a prevenção da radicalização jihadista, que pode conduzir a essa ameaça terrorista de matriz islamista, deve ser assumida como prioridade no âmbito da estratégia de prevenção do terrorismo.

## **1.2. Os conceitos**

Na vasta área do tema da segurança, do terrorismo e da radicalização são vários os conceitos que interessa delimitar de forma a consolidar o estudo a desenvolver.

A definição destes conceitos permite-nos, não só focar a atenção no objeto do nosso estudo, como também estabelecer as premissas da pesquisa a efetuar.

Assim, e porque estamos a falar deste valor nuclear de salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias que é a “segurança”, esta deve ser entendida, segundo Luís Tomé, como “a proteção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade,

estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas”(Tomé, 2010, p. 40). É a segurança, enquanto valor fundamental para o exercício dos demais direitos, liberdades e garantias, que se pretende garantir, perante as novas ameaças.

A “ameaça”, como refere Luís Fernandes, na sua formulação clássica, é definida em função das intenções e das capacidades ou possibilidades de um actor, e, acrescenta, depende das suas motivações, dos valores em jogo, do valor do alvo, do espaço e do tempo onde se materializa a oportunidade (Fernandes, 2014, p. 19). Segundo a Procuradoria Geral da República (PGR), “as ameaças podem manifestar-se através de agressões, de atos de violência voluntários ou de comportamentos hostis, mas não necessariamente ou exclusivamente militares” (PGR, 2002, p. 3103).

Considerando a relação entre a radicalização e o terrorismo devemos também atender ao seu conceito. Neste contexto, verifica-se um grande número de conceitos de “terrorismo” na literatura. Para o nosso trabalho, entendemos recuperar o conceito de “terrorismo” de Hermínio Matos como sendo a

*“técnica ou instrumento de ação usado contra alvos humanos - seletivos ou indiscriminados, através de meios especialmente violentos, ou a efetiva ameaça do seu uso, ou contra alvos não humanos, como infraestruturas críticas, físicas ou simbólicas, instilando um clima de terror e de insegurança que afeta não só os seus alvos primários, as suas vítimas imediatas, como também, por efeito psicológico, os seus alvos potenciais (a «audiência»), coagindo assim, de forma indireta, por ação ou omissão, governos, organizações ou indivíduos nas suas decisões, e influenciando a opinião pública na prossecução dos seus objetivos, sejam eles de natureza política, ideológica, etno-separatista, criminal ou religiosa”(Matos, 2016, p. 250).*

Relativamente ao tema da radicalização deparamo-nos igualmente com uma literatura enorme e em expansão, em especial, após os ataques de 11 de setembro. Como refere Sandra Costa e Maria Pinto, a análise ao fenómeno da radicalização islamista encontra dois grandes obstáculos: “a dificuldade em encontrar uma definição unânime de radicalização e a variedade de interpretações a que o fenómeno pode dar origem entre académicos e autoridades, e a diversidade de movimentos islamistas existentes na Europa”(Costa & Pinto, 2012, p.174).

Não obstante estas dificuldades e pela natural relevância no nosso trabalho, salientamos o conceito de Ashour que considera a radicalização como

*“um processo de mudança no qual um grupo/indivíduo passa por alterações ideológicas e/ou comportamentais que o levam à rejeição dos princípios democráticos (incluindo a alternância pacífica do poder e a legitimidade de pluralismo ideológico e político), e à exigência de mudanças revolucionárias sociopolíticas, socioeconômicas e culturais, com a possibilidade de utilização da violência, ou aumento dos níveis de violência, para alcançar objetivos políticos”, (Ashour, 2009, p. 4)<sup>11</sup>.*

Na perspectiva da OSCE, a radicalização, enquanto processo dinâmico através do qual um indivíduo passa a aceitar a violência como uma modalidade de ação possível e até legítima, não deve ser entendida como uma ameaça se não estiver relacionada com violência ou atos ilícitos (OSCE, 2014, p. 19). Por outro lado, Richards afirma que a radicalização não é necessariamente uma ameaça se não acarretar violência. Mas acrescenta também a essa condição, se não influenciar indevidamente outros indivíduos vulneráveis a optar por um caminho de violência (Richards, 2017, p. 17).

No entanto, conforme referem Sandra Costa e Céu Pinto, esta ideia existente em alguns países de que o “objetivo deverá ser evitar a radicalização violenta e não a radicalização *per se*, pois o problema não reside no facto do indivíduo estar comprometido com ideologias políticas ou religiosas que não encontram eco na maioria da população, mas a possibilidade daquele em realizar atos terroristas” é controversa (Costa & Pinto, 2012, p.173). De facto, parece levantar muitas questões, do ponto de vista da tolerância e dos valores democráticos, a possibilidade de limitar a liberdade de pensamento ou até a liberdade religiosa, desde que, como se disse, não acarrete violência ou ilicitude na sua ação.

Assim, na sequência destes pontos de vista diferenciados, torna-se necessário distinguir a radicalização cognitiva da radicalização violenta.

Conforme refere Gonçalves, a radicalização cognitiva é “o processo em que um indivíduo está contra as ideias da sociedade e as quer substituir por uma nova estrutura completamente diferente”, enquanto que na radicalização violenta “o indivíduo usa a violência para implementar as ideias do radicalismo cognitivo” (Gonçalves, 2013, p. 218).

McCauley & Moskalenko, definem a radicalização como a alteração das crenças, sentimentos e comportamentos para o aumento do apoio de um conflito

---

<sup>11</sup> Tradução nossa.

político. O seu conceito percorre todo um espectro que vai do ativismo - movimentos de indivíduos e grupos em ações legais e não violentas, até ao radicalismo ou extremismo violento - ações políticas ilegais e violentas. Para estes autores, o terrorismo é a expressão extrema da radicalização, onde os alvos incluem não só entidades estatais como civis que apoiam o governo (McCauley & Moskalenko, 2010).

Neste contexto, verificamos na literatura, especialmente na anglo-saxónica, o termo “*violent extremism and radicalisation that lead to terrorism*” (VERLT), podendo ser, numa tradução livre, o extremismo violento e radicalização que conduzem ao terrorismo, e que englobamos, para efeitos do nosso trabalho, no conceito de radicalização violenta.

Por último, devemos abordar, no âmbito do combate à radicalização, os conceitos de contraradicalização e desradicalização.

Segundo Gonçalves, a contraradicalização compreende as medidas dirigidas às comunidades destinadas a “evitar que os indivíduos se radicalizem” (Gonçalves, 2013, p. 221).

A desradicalização, no conceito de Koehler, traduz-se no processo individual ou coletivo de mudança cognitiva de identidades criminosas, radicais ou extremistas para um estado não criminal ou psicologicamente moderado (Koehler, 2015, p. 121). Trata-se, assim, como refere Gonçalves, de “um processo de mudança de sistema de valores do indivíduo que rejeita a ideologia extremista e aceita os valores tradicionais da sociedade” (Gonçalves, 2013). Ou seja, conforme é referido pela UE, através de “estratégias de saída”, para ajudar as pessoas a abandonar o extremismo violento, quer seja através da “desvinculação”, renunciando à violência, mas mantendo a ideologia subjacente, ou do “abandono”, renunciando tanto à violência como à ideologia que lhe subjaz (Comissão Europeia, 2014, p. 7).

No relatório da OSCE, Peter Neumann explica o surgimento dos termos “*Countering Violent Extremism*” (CVE), com origem nos Estados Unidos da América, “*Preventing Violent Extremism*” (PVE), com origem na ONU, e “*Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism*” (VERLT), com origem na OSCE, mas cujos conceitos são idênticos (OSCE, 2017, p. 19). Salienta ainda que, ao contrário do “contraterrorismo”, cujo âmbito são os terroristas, estes conceitos relacionam-se com os processos de radicalização e, por isso, com o

envolvimento de outros atores, visando uma maior resiliência das populações e evitar que os indivíduos adiram a processos de radicalização (OSCE, 2017, p. 20).

Apesar de na origem da radicalização poderem estar motivações de várias naturezas, como as motivações de extrema-esquerda, extrema-direita, etno-separatista ou de causa única, o presente trabalho vai incidir, como se disse, sobre a radicalização de motivação jihadista.

Para melhor compreensão deste fenómeno, e considerando a vasta literatura desta temática, passaremos a abordar alguns dos modelos de radicalização de referência.

### **1.3. Compreender a radicalização**

A conceção de modelos de radicalização que visam explicar como a mesma se desenvolve até ao ato terrorista tem sido alvo da atenção académica de vários quadrantes.<sup>12</sup>

A ONU refere-se à pesquisa efetuada sobre as causas de radicalização identificando os “fatores de pressão” (*“push factors”*), ou as condições propícias ao extremismo violento e ao contexto a partir do qual ele emerge, e aos “fatores de atração” (*“pull factors”*), ou seja, as motivações e processos individuais que desempenham um papel fundamental na adesão às ações extremistas violentas (United Nations, 2015, p. 6).

Passaremos a abordar os modelos de referência na área da radicalização.

Em 1981 Martha Crenshaw analisou as causas do terrorismo distinguindo-as em diferentes níveis: o nível individual, onde são relevantes as motivações e as crenças do próprio indivíduo, o nível do grupo, com o qual se relaciona e que possui a sua estratégia e o seu processo de decisão, e o nível do contexto político, económico e social, que poderão criar condições mais propícias para o terrorismo (Crenshaw, 2009, p. 380).

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, como referem McCauley & Moskalenko, a pesquisa sobre a radicalização foi muito desenvolvida e foram

---

<sup>12</sup> A dimensão da literatura na área das ciências sociais sobre o terrorismo é evidente na pesquisa efetuada pela *University of South Florida* sobre o tema. Para mais informação ver em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/208551.pdf>, consultado em 14 de fevereiro de 2018.

estabelecidos vários marcos para contribuição da teorização psicológica da radicalização (Mccauley & Moskalenko, 2017, p. 205).

Os marcos mais relevantes na investigação sobre a radicalização apresentados por estes autores foram:

2005 – “The staircase to terrorism” de Fathali Moghaddam;

2005 – “The psychology of terrorism” de John Horgan;

2005 – “Radical Islam Rising: Muslim extremism in the west” de Quintan Wiktorowicz;

2007 – “Radicalisation in the west: the homegrown threat” de Mitchell Silber & Arvin Bhatt;

2008 – “*Leaderless Jihad: terror networks in the twenty-first century*” de Marc Sageman;

2009 – “*Radicalisation as Terror Management*” – de Pyszczynski, Motyl & Abdollahi;

2010 – “*The edge of violence: a radical approach to extremism*” de Bartlett, Birdwell & King;

2010 – “*Protecting the homeland from international and domestic terrorism threats*” de Adelman *et al.*;

2011 – “*How radicalization happens to them and us*” de McCauley and Moskalenko;

2013 – “*Clandestine political violence*” de Donatella Della Porta;

2014 – “*Significant Quest*” de Kruglanski *et al.*;

2015 – “*The radicalisation puzzle*” de Hafez & Mullins;

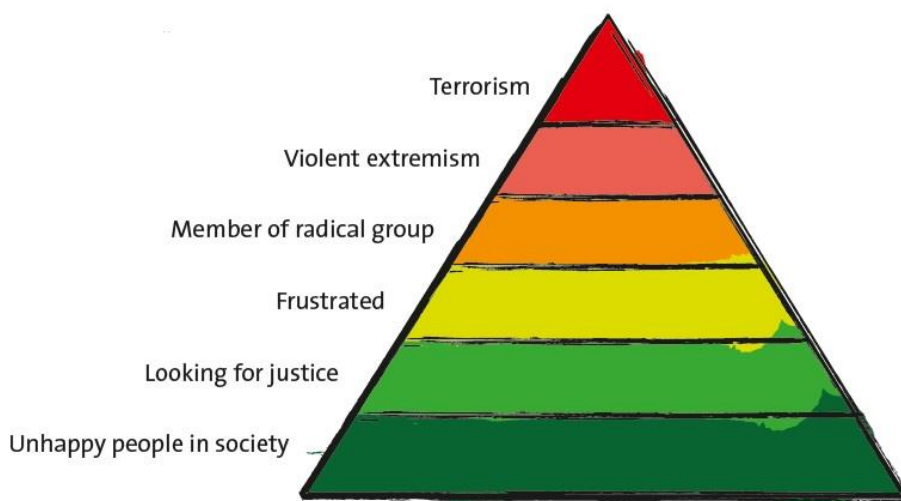
2017 – “*The Two-Pyramids Model*” de McCauley e Moskalenko (Mccauley & Moskalenko, 2017, pp. 205-212).

Passaremos a abordar sucintamente alguns destes modelos de referência.

Na abordagem de Moghaddam “*The staircase to terrorism*” a radicalização é conceptualizada com o recurso à metáfora de uma escada de 6 pisos cada vez mais estreita, até ao ato terrorista que está no topo do edifício. A escada leva aos andares superiores e, a opção de o indivíduo subir ou manter-se em determinado piso, depende das portas e espaços que ele imagina estarem abertos no piso seguinte. À medida que sobe, são menos as escolhas possíveis, até ao ponto da destruição dos outros, de si, ou de ambos (Moghaddam, 2005, p. 161). Para este autor, o *Piso Térreo* refere-se à interpretação psicológica das condições materiais,



à percepção de injustiça ou tratamento desigual; no *Piso 1* o indivíduo procura opções possíveis para combater o tratamento desigual ou injusto; no *Piso 2* o indivíduo dirige a sua raiva para os causadores da injustiça percebida; o *Piso 3* traduz-se numa adesão moral à justificação do terrorismo; no *Piso 4* o indivíduo adere a um grupo terrorista e, no *Piso 5*, o indivíduo desumaniza os civis inimigos o que os torna legítimos alvos de violência (Moghaddam, 2005, p 163-165).



**Figura 1 – Modelo “escada” de Moghaddam**  
(Fonte: Manual da AIRPOL “CoPPRa on airport”)

Conforme salientam McCauley & Moskaleiko, a diferença entre a justificação do terrorismo (Piso 3) e a adesão ao grupo terrorista (Piso 4) é a diferença entre a opinião radical e a ação radical (McCauley & Moskaleiko, 2017, p. 206), ou seja, recuperando os conceitos previamente abordados, entre a radicalização cognitiva e a radicalização violenta.

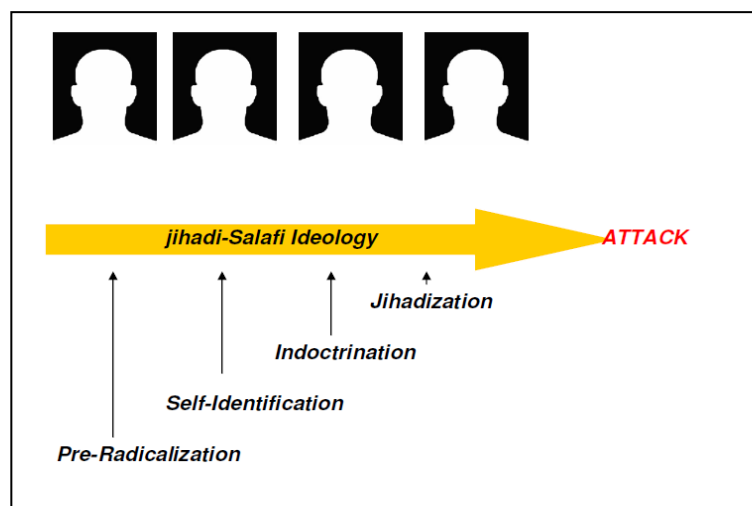
Uma das vertentes psicológicas abordadas por Horgan em “*The psychology of terrorism*” é relativa à psicologia subjacente a um indivíduo para se tornar terrorista. Horgan, citado por McCauley e Moskaleiko, diferenciou igualmente a “ideia radical” da “ação radical” e salientou três aspetos da progressão até ao ato terrorista. O primeiro aspeto é o de que a progressão no terrorismo é normalmente gradual, desde o envolvimento em ativismo legal, passando por atos de apoio ao terrorismo até ao ato de disparar ou colocar bombas. O segundo aspeto é a presença do sentimento de insatisfação ou desilusão do próprio

indivíduo, ou da atividade, que o torna mais aberto a influência exterior. Assim, a perda de entes queridos, o trabalho, o modo de vida, ou outras circunstâncias podem funcionar como catalisadores para a passagem de uma disponibilidade cognitiva à influência. O terceiro aspeto é o de que o apoio que a comunidade dá à ação violenta e a promoção do estatuto dos militantes pode motivar a violência (Horgan, *Apud* Mccauley & Moskalenko, 2017, p. 206). Reconhecendo o contributo para se compreender a trajetória do terrorista, a crítica a este modelo de Mccauley & Moskalenko é a de que o mesmo, ainda assim, é demasiado vago, na medida que nem todos os que são sujeitos às mesmas condições descritas progridem até ao terrorismo (Mccauley & Moskalenko, 2017, p. 206).

Wiktorowicz, no seu trabalho *“Radical Islam Rising: Muslim Extremism in the west”*, com base no seu estudo do grupo al-Muhajiroun e o seu líder carismático Omar Bakri Mohammed, no Reino Unido, (Wiktorowicz, 2005, p. 6), fornece um modelo de radicalização de 4 etapas. A primeira etapa diz respeito a uma “abertura cognitiva” do indivíduo que fica mais recetivo a outras ideias, crenças e pessoas após vivenciar alguma experiência ou crise pessoal (Wiktorowicz, 2005, p. 20). Esta abertura cognitiva é uma necessidade pré-condicional para que os indivíduos desejem ou aceitem ouvir o movimento e a sua visão alternativa (Wiktorowicz, 2005, p. 85) que pode ter várias causas. No caso do Reino Unido, o autor releva o sentimento de que, numa sociedade que apregoava o multiculturalismo e a tolerância, na realidade, praticava uma discriminação racial e religiosa (Wiktorowicz, 2005, p. 127). Na segunda etapa o indivíduo procura o contacto com o movimento, por auto iniciativa ou de forma influenciada, através de relações já existentes, amizades com ativistas ou novas relações adquiridas em grupos radicais ou manifestações (Wiktorowicz, 2005, p. 207). Numa terceira fase, o indivíduo alinha o seu pensamento com o do grupo, aceitando, no caso, a autoridade de Bakri para a interpretação da lei islâmica (Wiktorowicz, 2005, p. 208). Na quarta fase, a legitimação da violência e a adoção da jihad violenta acaba, nesta fase, por ser uma opção racional para o seu salvamento (Wiktorowicz, 2005, p. 209).

Os analistas Silber e Bhatt, do Departamento da Polícia de Nova Iorque, no seu estudo *“Radicalisation in the west: the homegrown threat”*, identificaram 4 fases na radicalização: 1) fase de pré-radicalização – situação da vida anterior à exposição e adoção da ideologia do salafista-jihadista; 2) fase da

autoidentificação (ou da busca da identidade própria) – o indivíduo, devido a uma qualquer crise de natureza variável, influenciado por fatores internos e externos, começa gradualmente a explorar a visão do Islão salafista, abandonando a sua identidade e passando a associar-se a indivíduos com mentalidades semelhantes, adotando essa ideologia; 3) a fase da doutrinação – o indivíduo intensifica progressivamente as suas crenças, adere totalmente à ideologia salafista-jihadista e conclui convictamente que existem condições e circunstâncias que o obrigam a tomar ação para apoiar a causa, tornando-se militante ativo da *jihad*; 4) a fase da *jihadização* – o membro do grupo aceita ser seu dever individual participar na *jihad* e autodesignar-se como guerreiro sagrado ou “mujahideen”(Silber & Bhatt, 2007, pp. 6 e 7).



**Figura 2 – Processo de radicalização segundo Silber & Bhatt**

(Fonte: “*Radicalisation in the west: the homegrown threat*”) <sup>13</sup>

Na perspectiva de McCauley e Moskalenko, este modelo deu suficiente relevo à passagem da opinião radical para a ação radical, fases 3 e 4, e é similar ao modelo de Moghadam, anteriormente abordado, e de Sageman, que passaremos a analisar.

Sageman parte do pressuposto de que a adesão à *jihad* é um processo e não uma decisão singular (Sageman, 2004, p. 91), mas afasta a ideia comum de recrutamento e lavagem cerebral como relevantes no processo (Sageman, 2004,

<sup>13</sup> Cf. <https://info.publicintelligence.net/NYPDradicalization.pdf>, consultado em 31/10/2017.

p. 135). Ao invés, argumenta que o processo de radicalização assenta em três momentos: afiliação social com a *jihad* (através de relação de amizade ou outras), intensificação progressiva das crenças e da fé que o levam a aceitar a ideologia *jihadista*, e a aceitação formal da *jihad* (Sageman, 2004, p. 135). Na sua obra “*Leaderless jihad*”, Sageman considera que o processo de radicalização, com elevada influência da internet, gera pequenos grupos locais auto-organizados, num ambiente hostil, mas ligados pela internet, contribui para a criação de uma rede global desconetada: a *jihad* sem liderança (Sageman, 2008. p. 143). O mesmo autor, identifica quatro fatores que levam os muçulmanos no Ocidente ao terrorismo: i) assumir os eventos mundiais e a guerra contra o terrorismo como uma guerra contra o Islão; ii) a experiência pessoal discriminatória enquanto vivem no Ocidente; iii) a indignação moral perante histórias, principalmente vídeos, de muçulmanos a sofrerem de violência do Ocidente; e iv) os contatos, pessoais ou pela internet, com indivíduos com os meios e oportunidade de atacar. Sageman enfatiza ainda os aspetos emocionais da radicalização, como a competição pelo estatuto ou pela glória, a humilhação originada pela injustiça ocidental percebida e a adoração pelos camaradas, incluindo, possivelmente, a vergonha de fazer menos do que os mártires (Sageman, 2008, p. 87).

A radicalização, enquanto processo de gestão do terror, foi apresentado na sequência da *Teoria da Gestão do Terror*<sup>14</sup>. Esta aborda conjuntamente a psicologia individual, de grupo e de massa no pressuposto de que “todos os que se identificam com um grupo vão responder à violência dirigida a esse grupo com um maior empenho para o grupo e maior apoio à violência contra aqueles que ameaçam o grupo”, reconhecendo a dinâmica da ação-reação entre os ataques terroristas e as respostas governamentais (Pyszczynski, Motyl & Abdollahi, citados por Mccauley & Moskalenko, 2017, p. 208).

No estudo desenvolvido por Bartlett, Birdwell & King “*the edge of violence: a radical approach to extremism*”, distinguindo a radicalização violenta da radicalização não-violenta, os autores compararam 58 terroristas “domésticos” inspirados pela AQ e 28 radicais “domésticos” não violentos muçulmanos, de vários países da Europa e do Canadá (Bartlett, Birdwell, & King, 2010, p. 8).

---

<sup>14</sup> “*Terror Management Theory*”, no termo original.

As conclusões relativas às características pessoais e sociais dos dois grupos analisados foram as experiências comuns de algum grau de exclusão social, desconfiança no governo, afastamento da comunidade local e crises de identidade. Foi igualmente identificado nos jovens um alto nível de desconfiança das Polícias e das Agências de Inteligência, com óbvias repercussões nas políticas de contra radicalização (Bartlett et al., 2010, p. 10).

McCauley & Moskalenko distinguiram igualmente o trabalho de Rieger “*The Anatomy of a Swamp: Predictive Factors of Different Types of Radicalism*” que identificou dois tipos de muçulmanos que justificavam a violência jihadista. Um grupo caracteriza-se por uma forte intolerância e elitismo, bem como uma forte falta de confiança no governo e, o outro grupo, por uma “mentalidade de vítima” bem como uma forte vontade de procurar uma liderança ou uma ideologia em que acreditasse (Rieger, 2010, p. 78).

Num outro estudo sobre a radicalização, McCauley & Moskalenko identificaram 12 mecanismos de radicalização política que influenciaram os indivíduos a aderirem a ciclos radicais, divididos em três categorias: individual, grupal e de massa. Os mecanismos identificados ao nível individual incluíam o ódio e a vontade de vingança por algum mal a si dirigido ou a um ente querido (*personal grievance* - ressentimento pessoal), indignação pela injustiça dirigida a um grupo ou uma causa com a qual se identificam (*group grievance* - ressentimento grupal), participação em atos progressivamente radicais que culminaram em terrorismo (*slippery slope* – “piso escorregadio”), vontade de ajudar um amigo ou pessoa amada já radicalizada (*love* – amor), procura do risco e de poder, em especial por parte de jovens (*status seeking* – procura de status), fuga de problemas pessoais (*escape*), e uma abertura cognitiva, pela perda de relação com a sociedade, com novas pessoas e novas ideias, que funciona como um multiplicador dos outros mecanismos.

Ao nível de grupo, os mecanismos de radicalização incluem o extremar da mentalidade comum do grupo (polarização do grupo) e três tipos de conflitos intergrupais promotores da radicalização: maior concorrência com o Estado, à medida que os elementos moderados do grupo saem (*condensation*), competição pela mesma base de apoio (*outbidding*) e competição intragrupo (*fissioning*). Neste nível, o isolamento do grupo funciona igualmente como multiplicador dos mecanismos.

Os mecanismos de massa passam pela aceitação pública da visão do inimigo inerentemente ruim e ameaçador (*hate*), a mobilização de opinião e ação pelo auto-sacrifício de um mártir (*martyrdom*) e mobilização de apoio novo ao terrorismo pela reação exagerada do Estado a um ataque terrorista (*ju-jitsu politics*).

Segundo os mesmos autores, estes três níveis não são estanques e podem influenciar-se mutuamente (Mccauley & Moskalenko, 2017, p. 209).

Em 2013, o estudo de Della Porta, com forte incidência na competição e conflito entre a Polícia e os grupos, incidiu igualmente em três níveis: individual (nível micro), grupal (nível meso) e populacional (nível macro). Em resultado das complexas interações destes níveis resulta que a radicalização ocorre da dinâmica entre a ação e a reação dos conflitos entre a Polícia e os ativistas (Della Porta, 2013, p. 32), bem como em conflitos entre grupos de ativistas concorrentes (Idem, 2013, p. 70). Assim, a radicalização para a violência é o resultado da escalada de conflito, em especial, quando o ativismo não violento é suprimido (Idem, 2013, p. 123).

Em 2014, num modelo baseado no pressuposto de que a busca pelo significado pessoal constitui uma força motivacional importante que pode empurrar os indivíduos para o extremismo violento, Kruglanski e outros, identificam 3 componentes cruciais: a componente motivacional (a busca do significado pessoal), a componente ideológica (a que se adicionam os meios de violência adequados) e o processo social de rede e dinâmica de grupo através do qual o indivíduo compartilha a ideologia justificadora da violência (Kruglanski & Orehek, 2001, p.69).

McCauley & Moskalenko referem-se a este modelo como intelectualmente ambicioso, ao estabelecer um denominador comum às motivações terroristas e um grande grau de generalização (Mccauley & Moskalenko, 2017, p. 210).

Em 2015, Hafez & Mullins, discordaram do conceito de radicalização enquanto “processo”. Para estes autores, o conceito de radicalização, que normalmente converge em três elementos principais – (1) um processo gradual que implica uma socialização, (2) um sistema de crença extremista que prepara o (3) cenário para a violência, mesmo que não a torne inevitável (Hafez & Mullins, 2015, p. 960), não deve ser entendido como um “processo”, uma vez que a análise de casos não justifica a imagem de um processo ordeiro (Hafez & Mullins,

2015, p. 960). Os autores sugerem, em vez da metáfora do processo, uma metáfora de “*puzzle*”, em que as peças são o “ressentimento” (*grievance*), os contactos (*network*), a ideologia (*ideology*) e a existência de estruturas de apoio, podendo discutir-se o peso relativo de cada uma das peças na radicalização (Hafez & Mullins, 2015, p. 970).



**Figura 3 – Modelo “Puzzle” de Hafez & Mullins**

(Fonte: Elaboração própria, Cf. Hafez & Mullins, 2015, p. 970)

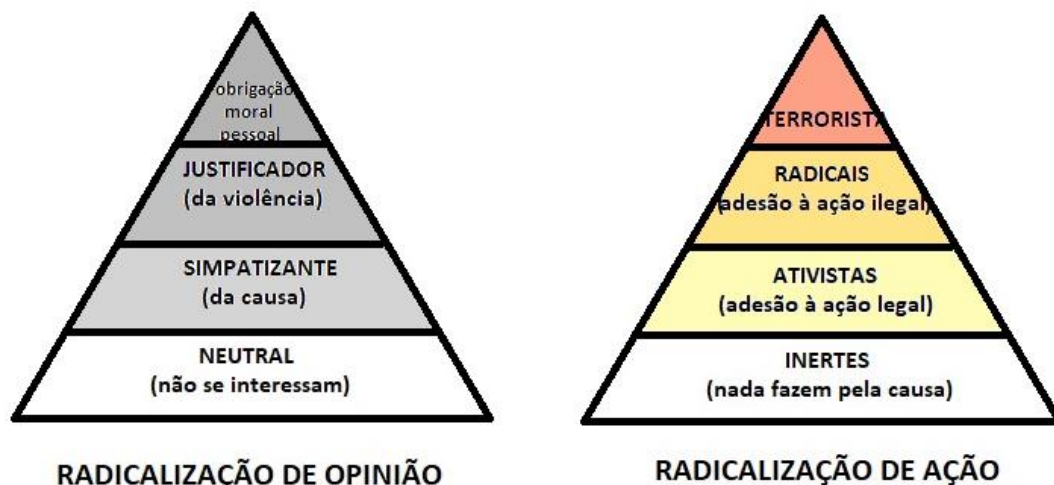
McCauley & Moskalenko salientam o reconhecimento de Hafez & Mullins da distinção entre radicalização das ideias e radicalização da ação, considerando, no entanto, que o modelo se aproximava do modelo de Sageman anteriormente abordado (McCauley & Moskalenko, 2017, p. 210).

McCauley & Moskalenko consideram que a radicalização para opiniões extremistas é um fenómeno psicológico diferente da radicalização para ação extremista, daí que identifiquem um modelo de radicalização baseado em duas pirâmides: a pirâmide de opinião e a pirâmide de ação.

Na pirâmide de opinião encontramos, na base, os indivíduos neutrais (*neutral*) que não se interessam por causas políticas. No nível seguinte, encontramos os simpatizantes (*sympathizers*) que acreditam na causa, mas não justifica a violência. Acima, encontramos os justificadores (*justifiers*) que justificam

a violência na defesa da causa. No topo da pirâmide encontram-se os que sentem uma obrigação moral pessoal para defender a causa (Mccauley & Moskalkenko, 2017, p. 211).

No que se refere à pirâmide de ação, os autores consideram que na base se encontram os inertes, ou seja, os indivíduos que nada fazem pelo grupo político ou pela causa (*inerts*). No nível acima estão os indivíduos que aderem à ação política legal para a causa (*activists*). No nível seguinte estão os indivíduos que aderem a formas de ação ilegais para a causa (*radicals*). No topo da pirâmide encontramos os terroristas (*terrorists*) que aderem à ação ilegal de ataques a civis (Mccauley & Moskalkenko, 2017, p. 212).



**Figura 4 – Modelo das 2 Pirâmides de McCauley & Moskalkenko**  
(Fonte: Elaboração própria, Cf. McCauley & Moskalkenko, 2017, p. 212)

Para estes autores, não se trata de um modelo tipo “escada”, uma vez que, em ambos os casos, os indivíduos podem mover-se entre níveis, para cima ou para baixo, nas pirâmides (Mccauley & Moskalkenko, 2017, p. 212).

Os autores salientam ainda a ideia, partilhada por outros autores, da existência de um número significativamente menor de terroristas jihadistas do que



radicais jihadistas, e que muitos se movem para a ação jihadista sem possuírem as ideias jihadistas<sup>15</sup>(McCauley & Moskalenko, 2017, p. 212).

Com alguma aproximação a este modelo, o Canadian Security Intelligence Service, refere-se a um conceito de “*mobilização*” enquanto processo segundo o qual um indivíduo radicaliza-se para de uma intenção extremista para uma atividade terrorista (Canadian Security Intelligence Service, 2018, p. 4).

Que implicações tem este modelo na segurança, em especial, para as entidades policiais na prevenção da radicalização jihadista?

O modelo de duas pirâmides, ao separar a radicalização de opinião da radicalização da ação, abre outras possibilidades nas estratégias de contraterrorismo.

Como fazem notar McCauley & Moskalenko, são várias as implicações para a segurança decorrentes deste modelo. Desde logo, sendo plausível que as convicções radicais inspiram a ação radical, a ligação entre elas, no entanto, segundo os estudos efetuados, é fraca. Por outro lado, combater ideias extremistas é diferente de combater terroristas, sendo que a radicalização de opinião é um fenómeno de psicologia de massa, enquanto que a radicalização de ação é um fenómeno de psicologia individual ou de grupo. Como fazem notar os autores, o número de radicalizados na opinião é substancialmente superior aos que são radicalizados na ação, pelo que a concentração do esforço neste grupo será mais urgente. Outro aspeto salientado pelos autores é o de que o reforço ou o escalamento do policiamento pode resultar no escalamento da violência e num maior apoio e simpatia pela violência terrorista, o que será aproveitado para recolher dividendos para a facção radical (McCauley & Moskalenko, 2017, p. 214).

A separação da radicalização de opinião e de radicalização de ação coloca-nos numa nova perspetiva sobre o tema. No entanto, muitas questões se levantam quanto à forma de lidar com estas duas perspetivas da radicalização. Se é certo que, em Estados Democráticos o combate à radicalização de ação é consensual, no que diz respeito ao combate à radicalização de opinião as divergências são notórias.

---

<sup>15</sup> Como vimos anteriormente, poderão ocorrer mecanismos a nível individual (*love, risk and status, slippery slope and unfreezing*) ou de grupo (*polarization, competition, isolation and threat*) que promovam a adesão à ação radical.

Na verdade, questões como a liberdade de expressão, a tolerância ou a polarização entre comunidades, podem conduzir-nos a debates fervorosos sobre se deve ou não ser admitida a apologia de ideias radicais não violentas.

Como refere Maajid Nawaz <sup>16</sup>

*“Mas qual era o problema do islamismo enquanto se mantivesse não violento? Os muçulmanos não tinham direito de adotar a ideologia que quisessem? Claro que os muçulmanos tinham o direito de acreditar que devia ser imposta uma versão do Islão como lei nas suas sociedades, como os racistas tinham o direito de acreditar que os povos não brancos deviam ser deportados da Europa. Porém, a disseminação de qualquer uma destas ideias não resultaria em nada a não ser na divisão e balcanização das sociedades. Se os perigos do racismo são aparentes, mesmo de uma forma não violenta, então o mesmo se aplica ao islamismo. A política de identidade comunalista, a autosegregação e o pensamento de grupo são muito mais prejudiciais a longo prazo para as sociedades do que uma bomba que explode aqui ou ali, porque é esse meio que continua a gerar pessoas que fabricam bombas” (Nawaz, 2015, p. 288).*

Não obstante a discussão que possamos ter sobre estas questões, resulta claro, como é assumido pela RAN, que as abordagens à radicalização ao nível cognitivo (radicalização da ideia), e ao nível do comportamento (radicalização da ação), são relevantes, mas não tem sido claro a relação entre estas ao longo do processo de radicalização (RAN, 2016, p. 2).

Apesar de muitos estudos sobre a radicalização e de contramedidas, a RAN identifica várias lacunas em algumas áreas do conhecimento sobre a radicalização. Parece manter-se uma falta de conhecimento de como funciona a radicalização, em parte porque são vários os diferentes paradigmas de ciências sociais aplicados nos estudos (RAN, 2016, p. 2).

Para além de admitir a necessidade de mais estudos para se compreender as causas, os processos e os mecanismos de radicalização, e, assim, estabelecer medidas preventivas eficazes, a RAN identifica ainda a necessidade de compreender a dinâmica da radicalização, do extremismo violento e do terrorismo, a influência de produtos áudio e visuais na radicalização, o desenvolvimento de contra narrativas com base em estudos de maior densidade, a necessidade de desenvolvimento de medidas preventivas e de

---

<sup>16</sup> Maajid Nawaz é autor do livro “Radical”, onde relata a sua experiência de vida enquanto extremista islamista. Mais tarde, após abandonar essa visão radical, foi um dos fundadores da Fundação Quilliam criada para combater o extremismo. Para mais informação sobre a Fundação Quilliam <https://www.quilliaminternational.com/>, consultado em 28/10/2017.

contrarradicalização viáveis e sustentadas em provas, a necessidade de clareza conceptual nos processos de radicalização e dos respetivos indicadores, em especial na área da “Educação”, a necessidade de se ultrapassar a ideia de excecionalismo do processo de radicalização que leva a não dar a relevância devida a outras áreas do conhecimento mais consistentes, como a criminologia, a sociologia, a ciência política, entre outras, a necessidade de implementar um sistema de avaliação nos programas de prevenção ou desradicalização existentes, a necessidade de estudos de comparação entre diferentes tipos de radicalização, como sejam a radicalização jihadista e a radicalização de extrema direita, e, por último, a necessidade de maior estudo sobre a cooperação interagências em casos individuais e locais (RAN, 2016, pp 3-6).

Tendo em consideração os estudos abordados para uma melhor compreensão do fenómeno da radicalização, e apesar das dificuldades, das lacunas e das dúvidas identificadas, passaremos a abordar a questão do policiamento comunitário na prevenção da radicalização.

## **2. Do mundo global ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça na prevenção da radicalização**

*“Como já dissemos, acreditamos sinceramente que a parte mais importante do combate contra a jihad global é a luta contra a radicalização e, dentro desta, a luta para conquistar o coração e a mente dos job«vens muçulmanos” (H. Cymerman e A. Oreg, 2018, p. 195).*

### **2.1. As novas ameaças**

A globalização enquanto processo “de diluição das fronteiras tradicionais, de aumento das interdependências e das interações, o acréscimo dos intercâmbios transnacionais e a intensificação dos processos e das atividades que fazem do

mundo cada vez mais um único lugar” (Tomé, 2002) tem um forte impacto na segurança.

Como vimos anteriormente, o Relatório da ONU “a more secure world”<sup>17</sup>, de 2004, assume que as “ameaças são também de atores não-estatais para além dos estatais e implicam uma segurança humana para além da segurança do Estado” (Ikenberry, 2005), e identificadas as seguintes ameaças à segurança<sup>18</sup>:

- A pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental;
- Os conflitos entre Estados e intra Estados;
- A proliferação das armas nucleares, radiológicas, biológicas e químicas;
- O terrorismo;
- O crime altamente organizado transnacional.

Analise agora as ameaças no espaço de liberdade, segurança e justiça.

Em março de 2010 foi aprovada a ESI da UE pelo CE. Através desta, a UE assume o compromisso para

*“proteger os direitos e as liberdades; melhorar a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros; atender às causas da insegurança (...) colocar no topo das prioridades a prevenção e a antecipação (...) informar os cidadãos sobre as políticas de segurança; e, em último, reconhecer a interdependência entre segurança interna e segurança externa elaborando uma abordagem de «segurança global» (...)”*(Conselho Europeu, 2010, p.10).

É neste contexto que são identificadas na ESI as ameaças comuns mais importantes:

- O terrorismo;
- As formas graves de criminalidade organizada;
- A cibercriminalidade;
- A criminalidade transfronteiriça;
- A violência em si mesma; e
- As catástrofes naturais ou provocadas pelo homem.

Posteriormente, em 28 de abril de 2015, a Comissão Europeia apresentou a AES (Comissão Europeia, 2015) identificando 3 áreas prioritárias:

---

<sup>17</sup> Consultado em [http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf) em 28/10/2017.

<sup>18</sup> Idem

- O combate ao terrorismo e ao fenómeno dos combatentes estrangeiros, onde se inclui a prevenção da radicalização;
- O combate à criminalidade transnacional grave e organizada;
- A luta contra a cibercriminalidade.

A natureza destas novas ameaças, que resultam da convergência e interconexão de diferentes elementos, que as tornam mais complexas e multidimensionais, vai ao encontro do novo conceito de “ameaças híbridas” e exigem uma abordagem abrangente, conforme assumido pela NATO e pela UE.(Parlamento Europeu, 2015).

Abordaremos, de seguida, como são percecionadas as novas ameaças em Portugal.

## **2.2.As novas ameaças para a segurança em Portugal**

Em Portugal, as novas ameaças também se refletiram na legislação produzida e nas estratégias assumidas.

A LGOP para 2016-2019 (Lei nº 7-B/2016, de 31 de março), referindo-se aos riscos e ameaças “cada vez mais globais, diversificados, complexos e sofisticados” identifica como tais o “tráfico de pessoas, de armas e de droga, o terrorismo, o cibercrime e moderna criminalidade económico-financeira”. Neste contexto, a estratégia para a sua prevenção passa pelo investimento nos recursos tecnológicos e nos recursos humanos, nas parcerias para a segurança comunitária, incluindo um Programa de Prevenção e Segurança de Proximidade, a reorganização de infraestruturas e o reforço da dimensão externa da segurança interna.

A ENCT (aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº7-A/2015, de 20 de fevereiro), que estabelece os objetivos estratégicos de detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder, prevê um Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, o aprofundamento do diálogo inter-religioso e intercultural entre comunidades, a proteção e aumento da resiliência das Infraestruturas Críticas e o Plano de Ação Nacional para Proteção contra as Ciberameaças.

O CEDN (aprovado através da Resolução de Conselho de Ministros nº19/2013, de 5 de abril) tem como objetivo definir “os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional” (Conselho de Ministros, 2013).

O CEDN identifica dois tipos de principais ameaças e riscos para a segurança nacional: as ameaças de natureza global e as ameaças de natureza ambiental.

As ameaças de natureza global identificadas são:

- O terrorismo;
- A proliferação de armas de destruição massiva;
- A criminalidade transnacional organizada;
- A cibercriminalidade; e
- A pirataria.

Assumindo que Portugal “enfrenta ameaças similares àquelas com que são confrontados os países do espaço geoestratégico e político de que estamos mais próximos” (Sistema de Segurança Interna [SSI], 2017, p.71), o RASI 2016 identifica como ameaças globais:

- O terrorismo;
- A espionagem;
- A ciberameaça;
- A proliferação das armas nucleares, radiológicas, biológicas e químicas;
- Os extremismos políticos; e
- A criminalidade organizada transnacional.

Durante a elaboração do presente trabalho foi publicado o RASI de 2017 (Sistema de Segurança Interna, 2018, p. 67 a p. 73). Da análise do mesmo identificam-se as seguintes ameaças:

- O terrorismo de matriz islamista (“em particular, persiste uma ameaça múltipla, protagonizada por indivíduos radicalizados em território europeu e por combatentes na Síria e no Iraque que regressam aos seus países de origem, alguns dos quais continuam a mostrar a motivação e as capacidades para perpetrarem atos violentos”);

- O crime organizado (em especial o relacionado com os tráficos e resultante da atuação das estruturas criminosas transnacionais, em linha com o RASI de 2016);
- Os extremismos políticos violentos;
- O Cibercrime;
- A espionagem;

Embora não haja coincidência absoluta no conjunto de ameaças identificados no CEDN e nos RASI 2016 e 2017, parece-nos claro que as que foram identificadas como prioritárias na Agenda Europeia para a Segurança são transversais aos vários documentos mencionados, ou seja:

- O terrorismo;
- A criminalidade organizada transnacional e
- A cibercriminalidade.

De forma sistematizada, no quadro seguinte são indicadas as ameaças de maior relevo identificadas na ONU, UE e em Portugal.

ONU	UE	PORTUGAL			
		LGOP 2016-2019	CEDN	RASI 2016	RASI 2017
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo de matriz islamista
Crime Organizado Transnacional	Graves formas de criminalidade organizada	Tráfico de pessoas, armas e de droga	Criminalidade transnacional organizada	Criminalidade Organizada Transnacional	Criminalidade Organizada Transnacional
Armas NRBQ	Criminalidade transfronteiriça	Moderna criminalidade económico-financeira	Proliferação de armas de destruição massiva	Proliferação de armas NRBQ	Proliferação de armas de destruição em massa
Pobreza, doenças e degradação ambiental	Cibercrime	Cibercrime	Cibercrime	Ciberameaça	Cibercrime
Conflitos entre Estados e intra Estados	Violência		Pirataria	Espionagem	Espionagem
	Catástrofes naturais ou provocadas pelo homem		Ameaças ambientais	Extremismos políticos	Extremismos políticos violentos

**Quadro 1 – Tipologia das ameaças identificadas**

(Fonte: Elaboração própria)

Da análise da Tabela 1 resulta que, de forma constante, são identificadas as ameaças que decorrem do terrorismo, da criminalidade organizada e do cibercrime.

### **2.3.A definição de um Plano de Ação de Prevenção da Radicalização**

Toda a atividade policial deve ser enquadrada por uma determinada estratégia.

Conforme refere Cabral Couto, a estratégia é a *“ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar os objetivos, e gerar,*



*estruturar e utilizar os recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos num ambiente admitido como conflitual ou competitivo”* (Fernandes, António e Abreu, 2004, p. 215). Neste sentido, a atividade da polícia de proximidade deve ser orientada pelas estratégias definidas em diferentes níveis, como sejam a ONU, a União Europeia e em Portugal.

No âmbito do presente trabalho salientamos vários documentos de relevância estratégica que devem servir de orientação na prevenção da radicalização jihadista.

A própria conceção destes documentos, como um Plano de Ação de Prevenção da Radicalização, deve obedecer a determinados Princípios e considerar algumas boas práticas identificadas.

O ICCT identificou 12 Princípios<sup>19</sup> para a elaboração e conceção de Planos de Ação Nacional (International Centre for Counter-Terrorism, 2016, p. 2):

- A atualização conceptual, para um permanente acompanhamento da evolução dos paradigmas e das perceções das ameaças para uma melhor eficácia na resposta;
- A apropriação nacional, ainda que com o apoio e orientação de entidades exteriores na sua conceção;
- A abordagem multi-agências, para diminuir a ameaça do terrorismo e da radicalização;
- A participação orientada dos jovens e das mulheres, com vozes credíveis na fase de análise, conceção e execução do Plano;
- O tempo para criar confiança e estabelecer uma base de compreensão comum, entre *stakeholders* para análise da ameaça e das suas causas;
- A identificação de soluções sustentáveis, adequadas e eficientes, avaliando e reconhecendo os riscos, bem como as consequências das decisões governativas;
- A definição de uma estrutura de coordenação (*governance*), identificando as responsabilidades de cada ator, colocar o foco na resiliência e na tolerância e definindo um ponto focal para a coordenação de toda a atividade;

---

<sup>19</sup> Cfr <https://icct.nl/update/12-principles-for-national-action-planning/>, consultado em 21/10/2017.

- Compromisso com a mudança, uma vez estabelecida a compreensão comum do problema é necessário que o trabalho conjunto seja orientado para objetivos tangíveis bem definidos;
- Identificação de área de capacitação, se durante o processo se tornar claro que existe necessidade de assistência técnica ou formação, como nas áreas da reabilitação, na reintegração dos combatentes estrangeiros terroristas ou em campanhas de contra narrativas.
- A transparência (*accountability*), implementando um mecanismo formal de funcionamento, através de reuniões regulares, garantindo a discussão e consideração de vários pontos de vista.
- Monitorização e avaliação, durante a implementação do plano de forma a reorientar a atividade desenvolvida sempre que necessário;
- Plano de comunicação, enquanto elemento essencial a um plano estratégico, informando o que a estratégia é, quais os objetivos e quem faz o quê na fase de execução do Plano.

O Centro de Excelência para a Prevenção do Extremismo Violento “Hedayah”<sup>20</sup>, identificou algumas linhas de orientação e de boas práticas para o desenvolvimento de Estratégias e Planos de Ação para a prevenção do extremismo violento.

As orientações genéricas identificadas foram:

- Compreender as causas da radicalização, de forma científica, sobre as quais é alicerçada a resposta estratégica;
- Considerar as boas práticas internacionais no desenvolvimento das estratégias de prevenção do extremismo violento;
- Estabelecer, de forma clara, as responsabilidades e as tarefas de cada Ministério, Departamento, Agência ou Serviço, no âmbito da estratégia, incluindo um mecanismo de coordenação e de comunicação intragovernamental;

---

<sup>20</sup> A Comissão Europeia tem apoiado o Projeto “Hedayah” para o aumento da resiliência ao extremismo violento, cfr [https://ec.europa.eu/europeaid/tags/hedayah\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/tags/hedayah_en), consultado em 14 de fevereiro de 2018.

- Clarificar os papéis e as responsabilidades entre a administração central, regional e local, bem como as entidades estatais e não estatais, organizações civis, comunidades e o setor privado;
- Incluir mecanismos que contribuam para que os diferentes atores acompanhem a atividade de cada uma;
- Considerar a possível existência de consequências inadvertidas e avaliar o risco de abordagens que possam potenciar a vulnerabilidade de determinadas comunidades;
- Identificar meios construtivos de abordagem a sentimentos de injustiça;
- Promover a apropriação de atores não governamentais da estratégia de prevenção;
- Assegurar a coerência da estratégia de prevenção com o Estado de Direito (Hedayah Countering Violent Extremism, 2016, p. 1).

Após a identificação destas orientações genéricas, o Centro “Hedayah” veio sugerir um conjunto de passos ou fases que devem ser considerados na elaboração de um Plano de Ação de prevenção da radicalização, como a seguir se descrevem:

Passo 1: Análise da ameaça – identificando os fatores de pressão (“push factors”) e de atração (“pull factors”), bem como o nível da ameaça do extremismo violento;

Passo 2: Avaliação do “estado da arte” das estratégias de prevenção existentes - incluindo os projetos anteriores, em execução ou em fase de estudo ou planeamento, seja ao nível central, regional ou local, bem como a identificação das lições aprendidas;

Passo 3: Revisão da investigação relevante na área da prevenção da radicalização;

Passo 4: Revisão de outras Estratégias de prevenção da radicalização, boas práticas e lições aprendidas de âmbito internacional;

Passo 5: Identificar os atores chave para consultar e envolver no processo;

Passo 6: Criação de um Fórum dedicado – para desenvolver a estratégia abrangente e congregadora a fim de galvanizar a resposta conjunta;

Passo 7: Definir um cronograma para o desenvolvimento da Estratégia – com a inclusão de objetivos e etapas que permita o acompanhamento e a avaliação do retorno do trabalho desenvolvido;

Passo 8: Estabelecer as prioridades e os objetivos concretos e mensuráveis;

Passo 9: Identificar as fontes de financiamento, as necessidades de recursos e avaliar a viabilidade da estratégia;

Passo 10: Desenvolver e disseminar a estratégia por todos os atores e parceiros relevantes;

Passo 11: Desenvolver um Plano Estratégico de Comunicação, fomentando a transparência, promovendo a consciencialização da ameaça e a resiliência das comunidades;

Passo 12: Rever os fatores de pressão e os fatores de atração, atrás mencionados, a ameaça e a estratégia, de forma sistemática e periódica, a fim de adaptar de forma contínua à realidade e às necessidades de prevenção;

Passo 13: Desenvolver a consciencialização comunitária da ameaça geral do extremismo violento, incluindo as narrativas para o recrutamento, as técnicas e as formas de comunicação;

Passo 14: Monitorizar os programas durante a sua implementação e avaliar os seus resultados tendo em consideração os objetivos definidos no passo 8 (Hedayah Countering Violent Extremism, 2016, p.s 2 e 3).

Tendo em consideração o que aqui foi referido, vamos analisar agora as estratégias de prevenção do terrorismo e da radicalização na ONU, na União Europeia e em Portugal, como se referiu.

## **2.4.A estratégia da ONU para a prevenção da radicalização**

A Estratégia Global da ONU contra o Terrorismo assenta em 4 pilares. O primeiro pilar é dirigido às condições que ajudam a propagar o terrorismo (United Nations, 1996, p. 4). O segundo pilar incide sobre as medidas de prevenção e no combate ao terrorismo (United Nations, 1996, p. 5). O terceiro pilar tem como objetivo reforçar a capacidade dos Estados e o papel das Nações Unidas (United Nations, 1996, p. 7). O quarto pilar assenta nas medidas que garantem que o respeito pelos Direitos Humanos e do Estado de Direito são as bases fundamentais do combate ao terrorismo (United Nations, 1996, p. 9).

Em 2015, indo ao encontro dos Pilares I e IV referidos, a ONU estabeleceu o Plano de Ação para Prevenir o Extremismo Violento (United Nations, 2015, p. 3).

Com base na experiência adquirida e da evolução do conhecimento científico sobre a radicalização, a ONU elenca um conjunto de recomendações para prevenir o extremismo violento.

Tendo em consideração a temática do nosso trabalho, interessa salientar as que estão relacionadas com a atividade policial.

Partindo do princípio de que as estratégias e as práticas adotadas pelos Estados devem estar assentes no respeito pelos Direitos Humanos e no Estado de Direito (United Nations, 2015, p. 10), a ONU recomenda que aqueles estabeleçam os Planos de Ação orientadores de todos os atores que contribuam para a prevenção do extremismo violento (United Nations, 2015, p. 11), de uma forma multidisciplinar, envolvendo a participação de outros atores, como as entidades de aplicação da lei, de serviço social, da educação, bem como atores não governamentais como a juventude, as mulheres, as famílias, líderes religiosos, organizações da sociedade civil e o setor privado (United Nations, 2015, p. 12).

De uma forma mais pragmática, a ONU recomenda que os Planos de Ação devem acautelar o diálogo e a prevenção do conflito através de uma gestão cuidada entre partes já em conflito (United Nations, 2015, p. 14), que se fortaleça o profissionalismo das forças de segurança, fomentando uma maior capacidade de escrutínio destas (accountability), bem como formação especializada em Direitos Humanos (United Nations, 2015, p. 15).

É ainda dada particular relevância à necessidade de fortalecer a ligação com as comunidades, através de estratégias conjuntas e participativas, incluindo a sociedade civil e as comunidades locais para prevenir o surgimento do extremismo violento e proteger as comunidades, aumentando a confiança a nível comunitário e facilitando o diálogo. Neste contexto, a ONU recomenda a adoção de modelos e programas de policiamento orientados para a comunidade que procurem a resolução de problemas locais em parceria com a comunidade e em estreito respeito pelos Direitos Humanos, de forma a aumentar a consciencialização e vigilância dos cidadãos, maior compreensão pelo papel da Polícia e privilegiando a proatividade numa fase inicial (United Nations, 2015, p.

15), o que encerra, no fundo, a filosofia do policiamento comunitário como iremos ver adiante.

## **2.5. A estratégia da UE para a prevenção da radicalização**

No espaço de liberdade, segurança e justiça, em 2005, foi estabelecida a Estratégia Antiterrorista da UE, que assenta em 4 pilares: prevenir, proteger, perseguir e responder. No nosso trabalho tem particular relevância o pilar “prevenir”, que visa combater os fatores ou as causas profundas que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo (Conselho da União Europeia, 2005, p. 3). Neste contexto, são definidas várias prioridades como as abordagens comuns para deteção e combate a comportamentos de risco (incluindo a internet), o combate à instigação e recrutamento (incluindo em meio prisional e locais de culto religioso), com a implementação de legislação que criminalize essas condutas, o desenvolvimento do diálogo intercultural ou a partilha de análises e experiências para melhorar a nossa perceção e desenvolver adequadas respostas políticas (Conselho da União Europeia, 2005, p. 9).

Estabelecida, em 2010, a Estratégia de Segurança Interna (ESI) da UE visa consolidar um modelo de segurança baseado nos princípios da União: “o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o Estado de direito, a democracia, o diálogo, a tolerância, a transparência e a solidariedade” (Conselho Europeu, 2010, p. 8). Na sequência da ESI, a Comissão veio a adotar um conjunto de objetivos e propostas de ação concretas, tendo em consideração as ameaças existentes na Europa. É definido o objetivo de “prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento” (Comissão Europeia, 2010, p. 7), prevendo-se, entre outras ações, a capacitação das comunidades para impedir a radicalização e o recrutamento (Comissão Europeia, 2010, p. 8). Foi neste contexto que foi prevista a criação da RAN<sup>21</sup>, no seu nome original, já abordada anteriormente, para reunir as experiências, os conhecimentos e as boas práticas destinadas a reforçar a consciencialização da radicalização, como abordaremos em maior detalhe adiante (Comissão Europeia, 2010, p. 8).

---

<sup>21</sup>Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en) consultado em 01/10/2017.

Em 2015, a Agenda Europeia para a Segurança (AES) estabelece três prioridades que necessitam de ação imediata: o terrorismo, a criminalidade organizada e a cibercriminalidade (Comissão Europeia, 2015, p. 14).

Considerando que o terrorismo na Europa se alimenta de ideologias extremistas, a AES salienta a necessidade de incluir na ação medidas de prevenção das causas profundas de radicalização, mas que não conduzam à estigmatização de nenhum grupo ou comunidade, baseando-se em valores de tolerância e diversidade, promovendo comunidades livres e pluralistas, e retirando a base de apoio da radicalização através da adoção de uma contra narrativa forte e determinada (Comissão Europeia, 2015, p. 16).

Em 2014, a UE procura reforçar a sua resposta na prevenção da radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento identificando as prioridades para as futuras ações<sup>22</sup>. Assim, no que diz respeito à prevenção da radicalização, são identificadas as seguintes ações:

- Desenvolver as estratégias nacionais para prevenir a radicalização, no pressuposto de que o terrorismo pode acontecer em qualquer lugar e em qualquer momento, e exigindo um clima de confiança nas comunidades e entre elas (Comissão Europeia, 2014, p. 4);
- Consolidar conhecimentos especializados destinados a prevenir a radicalização (Comissão Europeia, 2014, p. 5);
- Alinhar o trabalho da RAN com as necessidades dos EM, aproveitando o repositório de boas práticas e incluindo o estudo de fenómenos específicos, como os combatentes estrangeiros (Comissão Europeia, 2014, p. 5);
- Formar profissionais para prevenir a radicalização, que devem ser agentes locais com competências em reconhecimento de comportamentos radicalizados e em contacto direto com pessoas em risco de radicalização, onde se incluem, para além dos polícias, os assistentes sociais, educadores, trabalhadores da saúde, pessoal penitenciário e assistentes de reinserção social (Comissão Europeia, 2014, p. 6).

---

<sup>22</sup> Comunicação da Comissão “Prevenir a radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento: reforçar a resposta da EU”, COM (2014) 941 final, de 15 de janeiro de 2014.

- Os EM ficariam a ganhar se desenvolvessem “estratégias de saída”, através da desvinculação ou do abandono adaptadas ao nível individual (Comissão Europeia, 2014, p. 7);

- Maior cooperação entre a sociedade civil, o sector privado e os particulares para responder aos desafios da internet (Comissão Europeia, 2014, p. 8);

- Implicar as vítimas na luta contra a radicalização, quer no seu apoio quer na sua intervenção em contar a sua experiência, ou em adotar contra narrativas ao extremismo, aumentando a sensibilização da opinião pública (Comissão Europeia, 2014, p. 9);

- Estimular os jovens a desenvolver um sentido crítico relativamente às mensagens extremistas (Comissão Europeia, 2014, p. 10);

- Promoção de novas investigações sobre as tendências em matéria de radicalização e avaliar as práticas atuais, incluindo os atores isolados ou as ferramentas de avaliação de impacto de programas contra a radicalização (Comissão Europeia, 2014, p. 11); e

- Maior colaboração com Países Terceiros para prevenir a radicalização, tanto dentro como fora da UE (Comissão Europeia, 2014, p. 12);

Reconhecendo que os recentes ataques em território europeu foram executados, na sua maioria, por cidadãos europeus, nascidos e criados nos EM, que foram radicalizados e se voltaram contra os seus concidadãos para cometer as atrocidades, a UE veio, uma vez mais, salientar a importância da prevenção da radicalização (Comissão Europeia, 2016a, p. 2).

Neste contexto, em 2016, a UE reafirma que a “conceção e a aplicação de medidas contra a radicalização ocorre principalmente no terreno, a nível local, mas também a nível regional ou nacional, e é primordialmente da competência dos EM” e, acrescenta, “os intervenientes locais estão geralmente em posição privilegiada para prevenir e detetar a radicalização, tanto a curto como a longo prazo” (Comissão Europeia, 2016a, p. 2).

Assim, a UE identifica sete áreas específicas de apoio aos EM: i) apoio à investigação, recolha de informação factual, monitorização e criação de redes; ii) combate à propaganda terrorista e ao discurso de incitação ao ódio na internet; iii) combate à radicalização nas prisões; iv) promoção do ensino inclusivo e dos valores comuns da UE; v) promoção de uma sociedade inclusiva e resiliente e



envolvimento dos jovens; vi) a dimensão segurança do combate à radicalização; e vii) a dimensão internacional (Comissão Europeia, 2016a, p. 3).

Por último, no que se refere à dimensão de segurança do combate à radicalização, é salientada a necessidade dos EM adotarem medidas de segurança para evitar que jovens partam para zonas de conflito e adiram a grupos terroristas, medidas de natureza administrativa contra a divulgação de mensagens extremistas, enquanto complemento necessário às medidas de reforço da capacidade de resistência à radicalização, dando-se ainda particular relevância ao papel da troca de informações, como o Sistema de Informações Schengen e a EUROPOL (Comissão Europeia, 2016a, p. 14).

## **2.6. A estratégia de Portugal para a prevenção da radicalização**

Em Portugal, a ameaça do terrorismo também se refletiu na legislação produzida e nas estratégias assumidas.

A Lei das Grandes Opções do Plano (LGOP) para 2016-2019<sup>23</sup>, referindo-se aos riscos e ameaças “cada vez mais globais, diversificados, complexos e sofisticados” identifica como tais o “tráfico de pessoas, de armas e de droga, o terrorismo, o cibercrime e moderna criminalidade económico-financeira”. Neste contexto, a estratégia para a sua prevenção passa pelo investimento nos recursos tecnológicos e nos recursos humanos, nas parcerias para a segurança comunitária, incluindo um Programa de Prevenção e Segurança de Proximidade, a reorganização de infraestruturas e o reforço da dimensão externa da segurança interna.

A ENCT, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº7-A/2015, de 20 de fevereiro, estabelece os objetivos estratégicos de detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder, e prevê um Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, o aprofundamento do diálogo inter-religioso e intercultural entre comunidades, a proteção e aumento da resiliência das Infraestruturas Críticas e o Plano de Ação Nacional para Proteção contra as Ciberameaças (Conselho de Ministros, 2015, p. 1022 (2)).

---

<sup>23</sup> Cf. Lei nº 7-B/2016, de 31 de março.

Para melhor análise e comparação da ENCT com as que foram anteriormente abordadas, da ONU e da UE, passaremos a sistematizar no quadro seguinte os princípios de cada uma.

<b>ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO</b>		
<b>ONU<sup>24</sup></b>	<b>UNIÃO EUROPEIA<sup>25</sup></b>	<b>PORTUGAL</b>
		<b>DETETAR</b> - Identificar precocemente potenciais ameaças terroristas(...) A recolha, tratamento e análise de dados e a sua disponibilização (...).
<b>PILAR I</b> - condições que ajudam a propagar o terrorismo	<b>PREVENIR</b> – evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os fatores ou causas profundas que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento na Europa e no resto do mundo.	<b>PREVENIR</b> - Conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas (...).
<b>PILAR II</b> - medidas de prevenção e no combate ao terrorismo	<b>PROTEGER</b> – proteger os cidadão e as infraestruturas e reduzir a nossa vulnerabilidade a atentados (...).	<b>PROTEGER</b> - fortalecer a segurança dos alvos prioritários, reduzindo quer a sua vulnerabilidade, quer o impacto de potenciais ameaças terroristas (...).
<b>PILAR III</b> - reforçar a capacidade dos Estados e o papel das Nações Unidas	<b>PERSEGUIR</b> – perseguir e investigar os terroristas através das nossas fronteiras e em todo o mundo; impedir o planeamento, as deslocações e as comunicações; dismantelar as redes de apoio; pôr termo ao financiamento e ao acesso a material utilizável em atentados, e entregar os terroristas à justiça.	<b>PERSEGUIR</b> - Dismantelar as iniciativas terroristas, e as suas redes de apoio, impedir as deslocações e as comunicações e o acesso ao financiamento e aos materiais utilizáveis em atentados e submeter os fenómenos terroristas à ação da justiça.
<b>PILAR IV</b> - medidas que garantem o respeito pelos Direitos Humanos e Estado de Direito	<b>RESPONDER</b> – Prepararmo-nos solidariamente para gerir e minimizar as consequências dos atentados terroristas, tornando-os mais capazes de fazer face à fase de rescaldo, à coordenação da resposta e às necessidades das vítimas	<b>RESPONDER</b> - Gerir operacionalmente todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas (...) A resposta incide ainda na assistência, tendo em consideração as necessidades especiais das vítimas e das testemunhas

<sup>24</sup> Cf. <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy#plan>, consultado em 21/10/2017.

<sup>25</sup> Cf. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt> consultado em 21/10/2017.

## **Quadro 2 – Síntese das estratégias de prevenção e combate ao terrorismo**

(Fonte: elaboração própria)

Resulta, da análise do quadro, que a preocupação com a prevenção do terrorismo é transversal em todas as estratégias. A ONU contempla essa preocupação nos pilares I e II, a UE nas vertentes “prevenir” e “proteger” e em Portugal nas vertentes “detetar”, “prevenir” e “proteger”.

Desta preocupação transversal resulta igualmente a necessária ênfase que é dada à questão da prevenção da radicalização enquanto causa do terrorismo.

Resulta ainda da análise do quadro que Portugal inclui, de forma original, uma preocupação acrescida relativa à recolha, tratamento e análise das informações e da sua disponibilização recíproca entre as entidades envolvidas.

Se bem que se compreenda a inclusão da necessidade de partilha de informação em matéria de prevenção do terrorismo, nomeadamente na parte da prevenção da radicalização, a mesma encerra em si alguns perigos. No que se refere ao policiamento de proximidade, conforme veremos no ponto seguinte, é necessário garantir a confiança das comunidades, enquanto fator essencial à sua eficácia, e tal poderá colidir com uma eventual vontade de colocar neste modelo de policiamento os objetivos de recolha de informação.

Salienta-se igualmente da ENCT, no que se refere ao objetivo estratégico “prevenir”, o propósito da salvaguarda dos valores da justiça, da segurança, da democracia, da liberdade e da igualdade, e a adoção de um PAPRRT, com a consequente monitorização das condições propensas à adesão dos indivíduos para o terrorismo, as «estratégias de saída» para quem queira abandonar o extremismo violento e as «estratégias de inclusão» para estimular o sentimento de pertença que reduzam ou impeçam os ideias radicais<sup>26</sup>, em linha com a estratégia da UE.

---

<sup>26</sup> Cf. Ponto 4, al. b) do anexo à Resolução do Conselho de Ministros nº7-A/2015, de 20 de fevereiro.

### 3.A importância percebida do papel da polícia na prevenção das novas ameaças no espaço europeu

*“It focuses in particular on those rights that help engender trust in the police working in diverse societies: non-discrimination, dignity and life”*  
(European & Agency, 2013, p. 9)

Vamos agora tentar compreender de que forma o cidadão percebe a importância de várias instituições na prevenção destas ameaças.

Para esse efeito, considerou-se o Inquérito – Eurobarometer da Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2015b)<sup>27</sup>, que avaliou as atitudes dos cidadãos europeus em relação à segurança.

A questão sobre quais os principais desafios à segurança interna da União Europeia teve como resposta o seguinte:

	<b>PT</b>	<b>UE</b>
<b>Principais desafios</b>	<b>Muito importante</b>	<b>Muito importante</b>
Terrorismo	54%	65%
Crime Organizado	53%	54%
Cibercrime	31%	42%
Gestão fronteiras externas	38%	40%
Desastres (naturais ou provocados)	33%	37%

**Quadro 3 – Principais desafios à segurança interna**

(Fonte: Elaboração própria, Cf. estudo Eurobarometer 2015)

Da análise da tabela anterior resulta que o terrorismo e o crime organizado foram considerados como os mais importantes.

---

<sup>27</sup> Consultado em [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs\\_432\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_432_en.pdf) e em [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs\\_432\\_fact\\_pt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_432_fact_pt_en.pdf) em 21/10/2017.

No que se refere à possível evolução das ameaças na UE, o inquérito obteve o resultado seguinte:

	<b>PT</b>	<b>UE</b>
<b>Principais ameaças</b>	<b>Vai aumentar</b>	<b>Vai aumentar</b>
Terrorismo	70%	68%
Cibercrime	62%	63%
Crime Organizado	76%	54%
Gestão fronteiras externas	56%	47%
Desastres (naturais ou provocados)	53%	47%

**Quadro 4 – Evolução expectável das ameaças à segurança interna**

(Fonte: Elaboração própria, Cf. estudo Eurobarometer 2015)

Verificamos que em Portugal, as ameaças que são percecionadas como sendo as que mais vão aumentar é a do crime organizado e do terrorismo, enquanto para a generalidade dos Países da UE, é o terrorismo e o cibercrime.

O inquérito incidiu igualmente sobre a perceção dos cidadãos relativamente ao papel esperado das várias Instituições para garantir a segurança nacional. O resultado foi o seguinte:

<b>Instituições</b>	<b>PT</b>	<b>UE</b>
Polícia	48%	68%
Sistema Judicial	38%	61%
Forças Armadas	29%	46%
Cidadãos	19%	44%
Agências/Instituições da UE	15%	32%
Associação de cidadãos	14%	26%

**Quadro 5 – Relevância percecionada das Instituições para garantir a segurança nacional**

(Fonte: Elaboração própria, Cf. estudo Eurobarometer 2015)

Torna-se evidente que é à Polícia que é atribuída a maior relevância na segurança nacional, seguida do Sistema Judicial e, só depois, as Forças Armadas o que traduz o reconhecimento da relevância do papel da Polícia.

Relativamente à percepção do cidadão que foi aqui sumariamente exposta destacam-se as seguintes ideias:

- Os principais desafios à segurança interna da UE são o terrorismo, o crime organizado e o cibercrime;
- Estas ameaças tendem a agravar-se;
- A polícia é a instituição considerada mais relevante para combater as novas ameaças e garantir a segurança nacional.

#### **4. O policiamento de proximidade e a prevenção da radicalização**

*“O longo processo de radicalização islâmica entre indivíduos que acabam por se reunir em células locais deixa inúmeros sinais e indícios suspeitos. Esses indícios e sinais são facilmente detetados por elementos oficiais (departamentos de polícia...) que operam dentro das comunidades e mantêm o contacto diário com esses indivíduos. Acreditamos sinceramente que esses elementos, se sujeitos a um treino adequado e profissional, poderão converter-se na primeira barreira capaz de detetar sinais iniciais e ser os primeiros a dar sinal de alarme.”*

(H. Cymerman e A. Oreg, 2018, p. 197)

Antes de focar o nosso estudo na polícia de proximidade em Portugal, analisaremos os princípios defendidos pela RAN, bem como a abordagem do policiamento comunitário à prevenção da radicalização, sugerida pela OSCE.

##### **4.1. A RAN e o policiamento de proximidade na prevenção da radicalização**

Como vimos anteriormente, a UE promoveu a criação da RAN em 2011. A RAN é uma rede de peritos e profissionais de toda a Europa que trabalham na área da radicalização. Estes peritos ou profissionais incluem autoridades policiais

e penitenciárias, bem como outros que, tradicionalmente, não são envolvidos em atividades de combate ao terrorismo, como professores, trabalhadores juvenis, representantes da sociedade civil, das autoridades locais e de saúde<sup>28</sup>.

Com o apoio do seu Centro de Excelência, a RAN desenvolve a sua atividade por Grupos de Trabalho, permitindo que os peritos e profissionais envolvidos possam trocar ideias, conhecimentos e experiências para combater a radicalização e o extremismo violento, na sua área de especialização<sup>29</sup>.

Neste contexto, a RAN tem nove Grupos de Trabalho, divididos por áreas temáticas, como a seguir se indicam:

RAN C&N<sup>30</sup> - na área da comunicação e narrativa, para oferecer alternativas à propaganda extremista e desafiar essas ideias;

RAN EDU<sup>31</sup> – na área da educação, criando maior capacidade de prevenção da radicalização para os profissionais da educação, através do ensino de valores democráticos e sociais, e ajudar os alunos a formar a sua identidade;

RAN EXIT<sup>32</sup>- na área da desradicalização, seja por desvinculação ou afastamento, e ressocialização;

RAN YF&C<sup>33</sup> - na área de contato e empoderamento de jovens, famílias e comunidades para prevenção da radicalização;

RAN LOCAL<sup>34</sup> - envolvendo as autoridades locais na coordenação de profissionais a esse nível, e organizando o trabalho dos vários parceiros de forma integrada;

RAN P&P<sup>35</sup> - para apoio aos profissionais do setor prisional e reinserção social;

---

<sup>28</sup>Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en) consultado em 21/09/2017.

<sup>29</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran_en), consultado em 01/10/2017.

<sup>30</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-c-and-n](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-c-and-n), consultado em 01/10/2017.

<sup>31</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-edu](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-edu), consultado em 01/10/2017.

<sup>32</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-exit](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-exit), consultado em 01/10/2017.

<sup>33</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-yf-and-c](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-yf-and-c), consultado em 01/10/2017.

<sup>34</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-local](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-local), consultado em 01/10/2017.

<sup>35</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-p-and-p](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-p-and-p), consultado em 01/10/2017.

RAN RVT<sup>36</sup> - considerando que as vítimas do terrorismo são especialistas involuntários sobre o mal que o extremismo violento causa à humanidade, elas são envolvidas, lembradas e as suas vozes transmitidas para a prevenção da radicalização;

RAN H&SC<sup>37</sup> - na área da saúde, sendo o principal desafio a interpretação de sinais de radicalização e ajudar os indivíduos que correm o risco de serem radicalizados;

RAN POL<sup>38</sup> - tendo em consideração o papel crucial das forças policiais na facilitação de uma abordagem preventiva *multi* ou *inter* agências, a nível local ou regional, deve ser aproveitado o conhecimento que possuem das comunidades e o seu envolvimento com estas deve ser otimizado. Assim, este grupo de trabalho procura identificar uma abordagem policial mais efetiva, que seja suficientemente flexível para ser partilhada com as outras forças policiais de outros EM. Este desiderato exigirá a revisão das abordagens policiais que funcionam de forma eficiente, por parte dos pares, a identificação de formação bem-sucedida, a compreensão do papel das redes sociais, um relacionamento baseado em confiança com as comunidades e as famílias e, ainda, uma melhor cooperação entre as agências especializadas e a Polícia de proximidade local.

No que se refere às autoridades locais, foi salientado pela RAN, a possibilidade de aplicar os princípios da prevenção criminal, da segurança urbana e comunitária, pelas autoridades locais, no seu papel para a prevenção da radicalização (RAN, 2016, p. 4).

A RAN refere que a radicalização é um processo que inclui a concorrência de fatores a nível local, internacional e ainda através da internet, oferecendo oportunidades de prevenção ao nível local e um elevado número de fatores de risco ou de proteção emergem ao nível local (RAN, 2016, p. 14). No entanto, na perspetiva da RAN, o nível das autoridades locais não tem sido objetivo específico da pesquisa sobre a radicalização, prevenção da radicalização e desradicalização (RAN, 2016, p. 14).

---

<sup>36</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-rvt](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-rvt), consultado em 01/10/2017.

<sup>37</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-h-and-sc](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-h-and-sc) consultado em 01/10/2017.

<sup>38</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-pol](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-pol), consultado em 01/10/2017.



Na sua pesquisa, a RAN considera necessário clarificar como é que um programa local deve ser estruturado, bem como estudar a forma de governança da prevenção da radicalização, incluindo a avaliação dos vários programas e das várias entidades implicadas, e ainda a falta de capacidade de imposição de algumas entidades no trabalho de prevenção. É ainda salientada a necessidade de pesquisa sobre a cooperação entre as autoridades locais e a cooperação entre estas e as autoridades a nível nacional, concretamente a cooperação da Polícia nacional e as autoridades locais, fator crítico de sucesso para um trabalho eficaz da PSP na área da prevenção da radicalização jihadista (RAN, 2016, p. 15).

No que se refere à Polícia e à aplicação da lei, a RAN identifica igualmente várias lacunas no conhecimento. A falta de pesquisa sobre o impacto do policiamento comunitário na contrarradicalização, incluindo as parcerias público-privadas, a recolha de informação e a avaliação dos programas bem como da reação das comunidades à intervenção policial nesta área, a necessidade de aplicar outras áreas do conhecimento à prevenção da radicalização (v.g. os atiradores ativos, os gangs, etc.), o papel concreto da Polícia na prevenção da radicalização em relação aos outros parceiros ou grupos comunitários, ou se deve ter algum papel, e qual, na criação de contra narrativas, nos conceitos de “alta polícia” e “baixa polícia”, as respetivas dificuldades e possibilidades de cooperação, as formas de aplicação da lei em comunidades difíceis e, por fim, uma maior pesquisa sobre a interligação entre o trabalho policial e a prevenção da radicalização, através da comparação dos modelos existentes nos países europeus, são áreas que carecem de maior pesquisa e compreensão (RAN, 2016, p. 20).

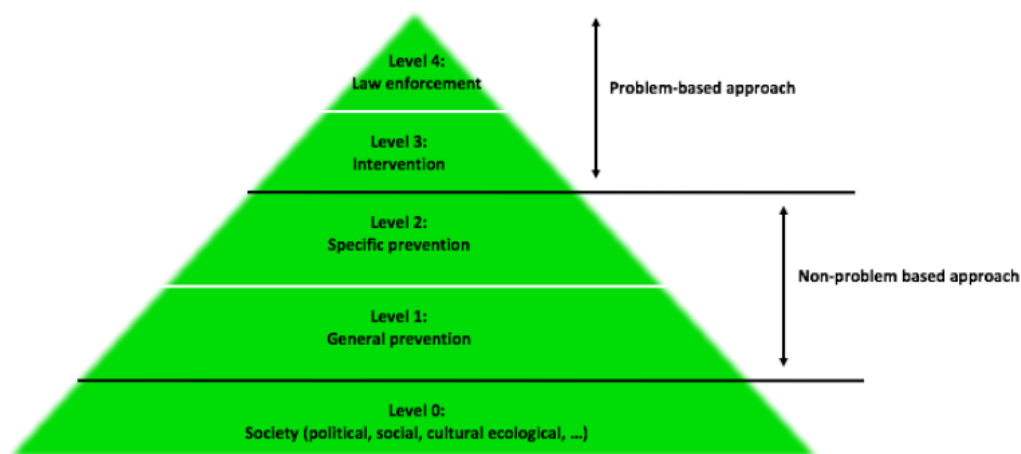
Trata-se, pois, de um Grupo de Trabalho de extrema relevância para a atividade da polícia de proximidade no que diz respeito à prevenção da radicalização jihadista.

Neste sentido, passaremos a salientar alguns dos documentos produzidos na RAN POL que se traduzem em boas práticas e que podem servir de orientação às polícias de proximidade.

Considerando que o papel da polícia de proximidade tem especial relevância na sua implementação ao nível local, devemos compreender de que forma esta deve ser concretizada, que intervenção, articulada e integrada, deve ter nos projetos de intervenção local.

Foram estas as questões abordadas pela RAN, no seu grupo de trabalho RAN LOCAL, e que agora interessa abordar.

Neste sentido, o grupo de trabalho recorreu à Pirâmide de Prevenção Decklerck, inicialmente aplicado às ações de prevenção nas escolas, mas posteriormente replicado na prevenção da radicalização e do extremismo violento, que prevê 5 níveis de intervenção preventiva (RAN LOCAL, 2016, p. 6).



**Figura 5 – “Pirâmide de prevenção de Johan Deklerck”**

(Fonte: Ex Post Paper RAN LOCAL 23-24 May 2016”)

Neste modelo teórico, o nível zero (0), caracteriza-se pelo contexto político, económico, social e tecnológico da sociedade, que interessará conhecer, avaliar e acompanhar, compreendendo que um evento de nível internacional pode ter impacto ao nível local (p.e. o fenómeno de imigração decorrente da luta com o Estado Islâmico)(RAN LOCAL, 2016, p. 6).

O nível um (1) – prevenção geral - inclui as intervenções que procuram a inclusão de todos, com mensagens positivas num ambiente favorável (RAN LOCAL, 2016, p. 6), incluindo as que decorrem das intervenções da polícia de proximidade junto das comunidades locais.

O nível dois (2) – prevenção específica – que inclui já ações de prevenção para problemas específicos, onde se incluem as ações ou campanhas anti discriminação ou de consciencialização de fenómenos de radicalização com vista à sua prevenção (RAN LOCAL, 2016, p. 6).

A intervenção de nível três (3) comporta as ações que visam determinada situação, pessoa ou grupo de pessoas, onde se inclui, a título de exemplo, a

abordagem a uma família de um radical de extrema direita (RAN LOCAL, 2016, p. 7).

Já na intervenção de nível quatro (4), incluem-se as ações no âmbito do controlo formal ou de aplicação da lei, onde se situam as ações de intervenção das polícias de forma a prevenir ou a obstar que uma determinada ação violenta e criminosa venha a ser praticada, se forem precoce e oportunamente detetadas (RAN LOCAL, 2016, p. 7).

Com base no modelo da Pirâmide de Prevenção Deklerck, que categoriza as várias intervenções locais possíveis no âmbito da prevenção, e que permite a sua inclusão numa estratégia mais abrangente e integrada, a RAN LOCAL, salienta que as ações desenvolvidas no âmbito da prevenção da radicalização e do extremismo violento devem contemplar ações tangíveis, que sejam adequadas à situação local, que contribuam para atingir os objetivos da estratégia e passíveis de avaliação (RAN LOCAL, 2016, p. 5).

No que se refere à formação dos polícias, a RAN POL salienta o papel crucial destes na prevenção da radicalização, que vai muito mais além do mero reconhecimento de sinais de radicalização (RAN, 2016b, p. 1).

A RAN POL identifica quatro competências essenciais que exigem formação:

i) a consciencialização e compreensão do processo de radicalização, das suas causas, sinais e vulnerabilidades;

ii) o conhecimento de policiamento de proximidade baseado em fortes parcerias de confiança com a comunidade;

iii) a sensibilidade intercultural, “policiamento para todos” e direitos humanos; e

iv) a Polícia enquanto ator efetivo na cooperação multiagência, promovendo, apoiando e facilitando a cooperação (RAN, 2016b, p. 1).

Estas quatro competências essenciais devem ser adquiridas através da formação em 8 tópicos: Radicalização; Policiamento Comunitário; Diversidade; Cooperação (interagências); Polarização e Tensão Social; Internet; Comunicação; e o Papel da Polícia na Desradicalização (RAN, 2016b, p. 6).

No que respeita à capacidade de deteção de sinais de radicalização salienta-se o projeto COPPRA<sup>39</sup> – *Community Policing and the Prevention of*

---

<sup>39</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/home-affairs/node/7424\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/node/7424_en), consultado em 28/10/2017.

*Radicalisation*, co-financiado pela UE e Bélgica, cujo objetivo é melhorar a capacidade dos polícias de proximidade na prevenção da radicalização. Considerando que trabalham no terreno e compreendem as comunidades, os polícias de proximidade devem ter a capacidade de reconhecer os sinais precoces de radicalização, e qual a resposta a dar em caso da sua sinalização.

Para este efeito, o projeto COPPRA concebeu vários materiais de formação, incluindo um guia de bolso para os polícias de proximidade.

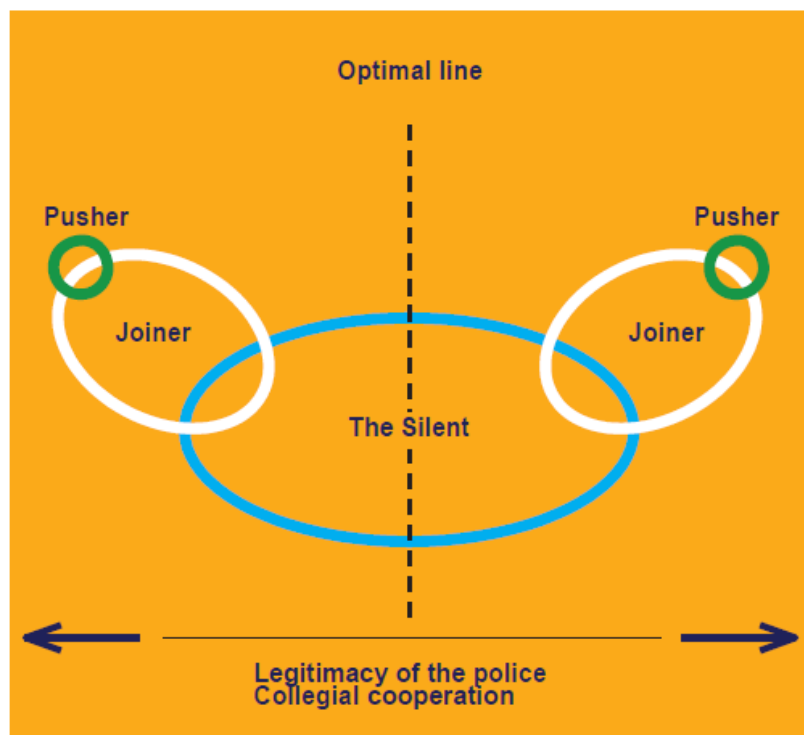
Relativamente à polarização e tensão social, é relevante salientar o trabalho desenvolvido para a Polícia Holandesa sobre *Police and polarisation* (RAN, 2016, p. 4). Este trabalho visa capacitar os polícias de competências para gestão de conflitos e tensões que se formam a partir do modelo conceptual da dicotomia do “nós e os outros”, ou seja, de duas identidades (dois pólos) em conflito mútuo (Brandsma, 2016, p. 3).

Este modelo assenta, assim, em dois princípios:

- i) a polarização é um modelo conceptual com base no pensamento do “nós e os outros”, que se baseia em identidades e grupos; e
- ii) a polarização precisa de combustível e aumenta quando se fala sobre identidades em combinação com juízos de valor (RAN, 2016, p. 4)

Com base nestes dois princípios, são identificados 5 atores, cada um com o seu papel, na polarização:

- os *pushers*, que criam a polarização atuando nos pólos;
- os *joiners*, que escolhem um dos lados em conflito;
- os *the silent*, a maioria silenciosa que não optou por qualquer pólo e que é o alvo dos primeiros;
- os *bridge builders*, que conseguem alcançar os dois pólos, intervêm e agravam a situação; e
- os *scapegoat*, os “bode expiatórios” do conflito que podem estar nos *the silent* ou nos *bridge builders* (RAN, 2016, p. 4).



**Figura 6 – “Police and polarisation”**

(Fonte: Initial Guide “Police and polarisation”)

Compreender as dinâmicas destes atores, em contexto do conflito de polarização agora abordado, é essencial para os polícias de proximidade quando confrontados com a polarização de grupos ou entre as comunidades.

A gestão destes conflitos de polarização deve promover uma atenção especial sobre os *the silent* (a maioria), não abordar identidades, não falar do que está errado ou certo, mas do que é comum (RAN, 2016, p.s 4 e 5).

A Polícia deve ser neutra e tratar todos os cidadãos com igualdade, promovendo a segurança e a proteção de todos (RAN, 2016, p. 5), não incidindo o discurso sobre as identidades mas adotando um discurso legítimo e de elevado profissionalismo (Brandsma, Bart and Wilschut, 2016, p. 6).

Os Direitos Fundamentais e Direitos do Homem são abordados na formação da PSP e da GNR.

No Plano de Estudos do Mestrado Integrado em Ciências Policiais, ministrado no ISCPSP<sup>40</sup>, para as Unidades Curriculares “Direitos Fundamentais e Direitos do Homem I e II”, prevê-se um total de 116 horas, divididos por 2 semestres.

NA EPP, no curso de promoção a Chefes, está previsto o total de 15 horas para a disciplina “Direitos Fundamentais e Cidadania”<sup>41</sup>, e no Curso de Formação de Agentes, para a mesma disciplina, um total de 30 horas<sup>42</sup>.

Relativamente à GNR, verificamos que na estrutura curricular dos Cursos da Academia Militar, nomeadamente no curso de “Ciências militares, na especialidade de Segurança (Guarda Nacional Republicana)”<sup>43</sup>, prevê-se o contacto, no 2º semestre do 2º ano, com a Unidade Curricular “Direitos Fundamentais” de 60 horas.

Sem prejuízo desta formação base relevante e essencial, e considerando as recomendações da ONU anteriormente abordadas, interessa que os polícias de proximidade, no âmbito da prevenção da radicalização, tenham formação especializada em “Direitos Humanos”. Assim, porque uma abordagem prática complementar a formação base existente, salientamos o Manual para os Formadores Policiais de “Formação policial baseada em direitos fundamentais”, da FRA - *European Union Agency for Fundamental Rights*<sup>44</sup>, que se traduz num programa de treino prático orientado para o policiamento e direitos fundamentais (European & Agency, 2013, p. 13).

---

<sup>40</sup> Cf. Despacho (extrato) nº 7902/2010, de 25 de janeiro, publicado no DR, 2ª Série, nº 87, de 5 de maio de 2010, cf. <https://dre.pt/application/file/2119112>, consultado em 28/10/2017.

<sup>41</sup> Cf. Plano de estudos [http://www.epp.pt/Pages/Pdf/Despacho%20%2010\\_GDN\\_2014.pdf](http://www.epp.pt/Pages/Pdf/Despacho%20%2010_GDN_2014.pdf), consultado em 28/10/2017.

<sup>42</sup> Cf. Plano de estudos <http://www.epp.pt/Pages/Pdf/Despacho%2039-GDN-2010%20RFA%20do%20CFA.pdf> consultado em 28/10/2017.

<sup>43</sup> Cf. Despacho nº 12819/2013, de 8 de outubro, publicado no DR, 2ª Série, nº 194, de 8 de outubro, cf. <https://dre.pt/application/file/a/2579539>, consultado em 15/02/18.

<sup>44</sup> Cf. <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-based-police-training-manual-police-trainers> consultado em 28/10/2017.

#### **4.2. A abordagem da OSCE ao policiamento de proximidade na prevenção da radicalização**

Neste contexto, e conforme é assumido pela OSCE, o policiamento de proximidade, através das parcerias com outras autoridades públicas e comunidades para a resolução proactiva de problemas, pode contribuir de forma tangível e duradoura para a estratégia de prevenção da radicalização e do terrorismo (OSCE, 2014, p. 21).

No entanto, conforme é referido pela mesma Entidade, devemos ter expectativas realistas sobre os resultados que o policiamento de proximidade pode oferecer em resposta a um problema geralmente de baixa incidência, altamente complexo e multidimensional, e, por outro lado, o policiamento de proximidade deve ser inserido numa estratégia abrangente, coerente e compatível com a desejada proteção dos direitos humanos e com o combate aos fatores que propiciam a radicalização (OSCE, 2014, p. 21).

A prevenção da radicalização passa, assim, por uma abordagem holística e com a intervenção, cooperação e coordenação de uma grande variedade de agências, de parceiros e das próprias comunidades, incluindo a Polícia.

Quais são, então, os benefícios que o policiamento de proximidade pode trazer na prevenção da radicalização?

São várias as vantagens do policiamento de proximidade que podem ser identificadas na prevenção da radicalização. A OSCE identifica as seguintes:

- Ancorar o policiamento no respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito;
- Melhorar a perceção pública e a interação com a Polícia;
- Melhorar a comunicação com o público em contraterrorismo;
- Aumentar a vigilância pública e a resiliência das comunidades;
- Melhorar a compreensão policial das comunidades como base para melhor se relacionar e cooperar com estas;
- Ajudar a identificar e abordar questões e queixas de segurança comunitária;

- Facilitar a identificação atempada e encaminhamento de situações críticas; e
- Melhorar as relações entre a Polícia e indivíduos ou grupos difíceis de alcançar ou não envolvidos (OSCE, 2014, p. 21).

Conforme referem Cymerman e Oreg, o maior desafio são as células criadas localmente e “qualquer batalha contra uma ideologia radical, dirigida ao coração e à mente de alguém, deve envolver uma abordagem social e comunitária não apenas na fase posterior ao ato (...) mas também no âmbito da prevenção e detecção” (H. Cymerman e A. Oreg, 2018, p. 177).

Desta forma, o policiamento de proximidade contribui para uma correta adaptação das soluções dos problemas às comunidades, contribui para uma maior coesão e resiliência destas, aumenta a confiança na Polícia, melhora as relações e a cooperação, aumenta a credibilidade e legitimidade da Polícia, aumenta e melhora as sinergias com as outras entidades e parceiros, aumenta a quantidade e qualidade da informação e promove a satisfação dos polícias através de um maior aumento de relações positivas com a comunidade (OSCE, 2014, p. 78)

De forma prudente, a OSCE identifica igualmente alguns perigos na aplicação do policiamento de proximidade na prevenção da radicalização, dos quais se deve ter consciência e que se devem evitar, como os seguintes:

- Excesso de confiança no policiamento de proximidade;
- Estigmatizar comunidades particulares através do engajamento seletivo;
- Securitizar o relacionamento com as comunidades;
- Utilizar o policiamento de proximidade para “espiar” a comunidade;
- Riscos para as pessoas envolvidas com a Polícia;
- Dar involuntariamente a sensação de proteção ou apoio a determinados cidadãos comprometendo o exercício da sua influência positiva na comunidade, ou alienar outros membros da comunidade (OSCE, 2014, p. 22).

De particular relevância para o nosso trabalho, e para o contexto de Portugal, onde existe a proliferação de novas mesquitas de comunidades muçulmanas constituídas por fluxos de imigrantes de outras origens, para além da comunidade muçulmana nativa, conforme anteriormente referido, é o sucesso



da abordagem do policiamento de proximidade aos líderes religiosos e às comunidades baseadas na fé.

Neste sentido, são identificados alguns fatores críticos de sucesso, para os polícias de proximidade, como a necessária compreensão das comunidades do ponto de vista local, demográfico e complexidade; a rejeição de estereótipos e preconceitos; a demonstração de conhecimento e de sensibilidade para as questões religiosas, ainda que não partilhem a mesma religião; deixar claro que a sua religião não é a causa do terrorismo e da radicalização, e desafiar essa associação através do relacionamento dessa comunidade com o público; a demonstração de que a atividade de prevenção da radicalização se dirige à segurança das comunidades; a garantia do envolvimento de todas as religiões e mobilizá-las para a denúncia da violência e a expressão da solidariedade com as vítimas (OSCE, 2014, p. 147).

No relatório da OSCE, elaborado por Peter Neumann<sup>45</sup>, relativo às ideias, recomendações e boas práticas de prevenção do extremismo violento e radicalização para o terrorismo, são analisados várias iniciativas e estudos de caso, de vários países, identificando boas práticas com incidência particular na prevenção (OSCE, 2017, p. 8).

Alguns países possuem mais experiência do que outros nesta temática. Mas, conforme é referido no relatório, não existe um programa ou atividade tipo que possa ser simplesmente copiado, uma vez que estes refletem determinadas condições e contexto específicos, sendo necessário o seu estudo cuidadoso e adequada adaptação (OSCE, 2017, p. 44).

No que se refere especificamente ao papel das Polícias na prevenção da radicalização é salientado o modelo do policiamento comunitário. Assim, considera-se que o policiamento é facilitado, e as comunidades sentem-se mais seguras, se as forças policiais não forem vistas como autoridades distantes que só aparecem quando há problemas, mas fazem parte das comunidades que servem, constroem relações de confiança, em especial com aquelas que tradicionalmente são mais desconfiadas das autoridades (OSCE, 2017, p. 51).

Assim, o modelo de policiamento comunitário deve ser implementado com base em três princípios centrais – de parceria com a comunidade, da orientação

---

<sup>45</sup> Cf. <http://www.osce.org/chairmanship/346841?download=true>, consultado em 21/10/2017.

para a resolução de problemas e da orientação para a proatividade e prevenção, (OSCE, 2017, p. 52). Através deste pretende-se aumentar a resiliência da comunidade, aumentar a cooperação e atenuar as tensões e a polarização, por exemplo, após a ocorrência de um ataque terrorista (OSCE, 2017, p. 51).

#### **4.3. O policiamento de proximidade em Portugal**

Nick Tilley refere-se a um conjunto de modelos de policiamento que visam substituir os métodos tradicionais de policiamento. O policiamento comunitário (*community policing*), o policiamento orientado para os problemas (*problem oriented*) e o policiamento orientado pela inteligência (*intelligence led-policing*) apareceram como novos modelos de policiamento para substituir a reatividade dos tradicionais métodos de policiamento (Tilley, 2011).

No intuito de ir ao encontro do tema do presente trabalho, iremos focar-nos somente no policiamento comunitário, que, conforme refere Luís Fernandes, recebeu em Portugal a designação de policiamento de proximidade (Fernandes, 2014, p. 180), e que se pode traduzir por “uma filosofia e uma estratégia organizacional que tem o objetivo de, através de parcerias entre os cidadãos e a sua Polícia, identificar e encontrar soluções para os problemas de segurança e dessa forma melhorar a qualidade de vida dos cidadãos”(Fernandes, 2014, p. 179).

Em Portugal, como se referiu, cabe à PSP<sup>46</sup> e à GNR<sup>47</sup>, enquanto “Forças de Segurança”, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

Assim, a estas FS, nos termos das respetivas Leis Orgânicas, cabe “*garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito, garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção*

---

<sup>46</sup> Cf. nºs 1 e 2, do art. 1º da Lei Orgânica da PSP, Lei nº53/2007, de 31 de agosto, publicado no DR, 1ª Série, nº168.

<sup>47</sup> Cf. nºs 1 e 2, do art. 1º da Lei Orgânica da GNR, Lei nº 63/2007, de 6 de novembro, publicado no DR, 1ª Série, nº213.

*das pessoas e dos bens, prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança, prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos*”,<sup>48</sup> entre outras atribuições.

Para garantir a qualidade do serviço policial as FS socorrem-se do policiamento de proximidade, através de programas específicos, como a “escola segura”, e através de parcerias com as comunidades, no sentido de encontrarem soluções conjuntas para os problemas de segurança.

Passaremos a analisar como as FS orientam o policiamento de proximidade.

#### **4.4. O policiamento de proximidade na PSP**

A PSP, alicerçada numa experiência de policiamento com 150 anos de história, assume-se hoje como uma “organização dinâmica, eficaz e eficiente que assenta a sua ação (...) na melhoria da segurança pública, em colaboração com os cidadãos e restantes atores de segurança interna”<sup>49</sup>.

As grandes opções estratégicas da PSP para 2017-2020 são orientadas segundo a visão: Uma Polícia Moderna, Pró-ativa, Integral, Eficaz e Eficiente – Uma Polícia sempre presente”<sup>50</sup>(Diretor Nacional da PSP, 2016).

Mas o que é uma Polícia integral?

Para se chegar ao conceito de Polícia integral referimo-nos, em primeiro lugar, às áreas da atividade policial. Monjardet identifica três grandes áreas de atuação policial: a ordem pública, a investigação criminal (repressão do crime) e a segurança pública. (Monjardet, 2002, p.148). Ferreira de Oliveira refere-se à PSP como uma Polícia integral com as valências de segurança e prevenção, de manutenção de ordem pública e de investigação criminal, e, acrescenta, com a capacidade de responder com atos de polícia, de forma progressiva, aos vários níveis de ameaça. (Oliveira, 2012, p. 16). Por outro lado, a Diretiva nº10/2006 – Programa Integrado de Policiamento de Proximidade na PSP (PIPP), surgiu com o objetivo de dar uma estratégia global ao policiamento de proximidade da PSP,

---

<sup>48</sup> Cf art.s 3º de ambas as Leis Orgânicas da PSP e GNR.

<sup>49</sup> Cf. Grandes Opções Estratégicas da PSP 2017-2020, consultado em <http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Grandes%20Op%C3%A7%C3%B5es%20Estrat%C3%A9gicas%20da%20PSP%20para%202017-2020%20-%20VF%20assinada%20com%20capa.pdf> em 21/10/2018.

<sup>50</sup> Idem

conferindo um maior enfoque na componente da proximidade/prevenção da criminalidade e na melhoria da sua articulação com as componentes de ordem pública, investigação criminal e informações policiais.

Acresce, como refere Luís Elias, que a estratégia das Forças de Segurança deverá promover também “uma maior interação com a comunidade e os cidadãos e incentivando a co-produção de segurança com entidades parceiras públicas e privadas”(Elias, 2007, p. 467).

Resulta, do exposto, que uma Polícia integral congrega várias valências policiais, desde a segurança e prevenção, a manutenção de ordem pública, a investigação criminal, a cooperação policial internacional, a inteligência policial, e as outras valências de carácter específico (v.g. a segurança da aviação civil, de proteção ambiental, a segurança privada, armas e explosivos), e atua, de forma progressiva e articulada, promovendo uma maior interação com a comunidade e com os cidadãos, bem como entidades parceiras públicas e privadas, resultando dessa abordagem uma maior eficiência e eficácia na qualidade do serviço policial.

Mas a PSP não se esgota no seu modelo de Polícia integral e assume-se como Polícia de proximidade.

Como referimos, enquanto Polícia integral e de proximidade, a PSP estabeleceu o seu Programa Integrado de Policiamento de Proximidade<sup>51</sup>. Este modelo de policiamento de proximidade, acompanhando o caminho das Polícias de outros países, procura alterar o paradigma da Polícia eminentemente reativa, alicerçado na resposta ao crime e às suas consequências, em prol da prevenção e do investimento nas causas da criminalidade e das incivildades. Será importante a inserção da PSP nas comunidades, o conhecimento da realidade socio-criminal nas áreas urbanas, em especial nas zonas urbanas sensíveis e nas áreas com maiores índices de criminalidade, bem como a aposta nas parcerias formais e informais com diversos atores locais.

A PSP é, assim, uma Polícia integral porque congrega os principais pilares da atividade policial (prevenção, ordem pública, investigação criminal, inteligência policial e cooperação internacional), diversas competências e capacidades numa forma holística e transversal; e de proximidade, porque está em permanente operação 24/7, tendo uma vasta malha de subunidades policiais (mais de 250)

---

<sup>51</sup> Diretiva nº10/2006, de 15 de maio.

nos principais centros urbanos de Portugal continental e regiões autónomas e desenvolveu um modelo de policiamento de proximidade (MIPP) que procura a coordenação entre todas as valências e a parceria efetiva entre a PSP, as comunidades e os cidadãos. É nesta dupla vertente que iremos ver adiante de que forma a PSP pode contribuir para a prevenção das novas ameaças.

#### **4.5. O policiamento de proximidade na GNR**

A GNR, enquanto Força de Segurança de natureza militar, assume-se, pela sua natureza e polivalência, como uma Instituição que se encontra numa posição de charneira entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança (Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 12).

A missão da Guarda, com uma implantação territorial de cerca de 94% do território nacional e com 53,8% de população residente (Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 19), reparte-se fundamentalmente pelas áreas de Segurança, de Proteção e de Defesa Nacional, como sejam as missões de tarefas policiais, militares e de proteção e socorro (Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 23).

A Guarda valoriza a sua capacidade de recolha de informações face à sua dispersão territorial (Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 25), aspeto que nos parece relevante salientar no âmbito do presente trabalho.

Refere ainda a Estratégia 2020 da GNR que, no contexto da globalização caracterizada pela complexidade e multiplicidade de atores e relações sociais, exige-se da Guarda *“uma capacidade de antecipação, acompanhamento e adaptação aos fenómenos criminais, às ameaças e riscos à segurança das pessoas e bens, assegurando a proteção da sociedade como um todo”* (Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 30).

Neste contexto, a Guarda estabeleceu como visão *“ser uma Força de Segurança humana, próxima e de confiança que se distingue pela excelência do serviço que presta e seja reconhecida como referência nacional e internacional no domínio da segurança”* (Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 48).

No que se refere ao policiamento de proximidade a Guarda destaca igualmente na sua estratégia a relevância desta atividade no âmbito da sua missão.

Assim, refere-se na referida Estratégia 2020 que

*“uma força de segurança com a dispersão e presença territorial da Guarda obriga-se a procurar a proximidade ao Cidadão, para através de uma melhor interação criar uma relação de confiança mútua com a população, legitimando-se socialmente. Nesse sentido, constitui desígnio da Guarda o reforço do patrulhamento comunitário e de proximidade, orientado para a proteção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as mulheres, as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus-tratos.”*(Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 67)

No mesmo sentido, a Guarda destaca ainda os Programas Especiais de Prevenção e Policiamento (PEPP) e ainda a necessidade de fortalecer e cooperar com diversas entidades de apoio social locais no combate ao isolamento, à pobreza, à discriminação e à exclusão social (Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 67) causas que não só estão relacionadas com criminalidade, como também com fenómenos de processos de radicalização, como anteriormente abordámos.

Por último, devemos ainda destacar o objetivo de incrementar a capacidade de atuação no mundo ciber, procurando garantir uma resposta integrada ao fenómeno da cibercriminalidade no mundo real e virtual, aspeto relevante a ter igualmente em consideração nos processos de radicalização que se desenvolvem através da internet.

Na concretização da Estratégia 2020, o Plano de Atividades da Guarda para 2018 prevê igualmente alguns objetivos e medidas que interessa salientar.

Assim, alinhando as suas medidas com a Estratégia de Segurança da União Europeia de 2010 (Guarda Nacional Republicana, 2016, p. 63), e com o Programa de Governo do XXI Governo Constitucional (Guarda Nacional Republicana, 2016, p. 64) a GNR estabelece a estratégia da organização assente no reforço da cooperação internacional, consolidação da capacidade de Cibersegurança e na melhoria da performance, da qualidade e do serviço prestado à sociedade, através do reforço do patrulhamento de proximidade e potenciando o

relacionamento da Guarda com o cidadão, fatores a serem considerados na prevenção da radicalização jihadista, conforme passaremos a abordar.

#### **4.6. O policiamento de proximidade das FS na prevenção da radicalização jihadista em Portugal**

A orientação do policiamento de proximidade para a prevenção da radicalização jihadista deve estar alinhada com as estratégias da UE e com os documentos enquadradores referidos em Portugal, como a seguir se abordará.

A ENCT prevê a adoção de um PAPRRT<sup>52</sup>, que, no decurso da elaboração do presente trabalho, falta concretizar, e onde a Polícia de proximidade poderá desempenhar um relevante papel, como é assumido pela RAN, conforme já abordado.

No RASI 2016 constam as orientações estratégicas para 2017. Na prevenção e controlo da criminalidade, o RASI 2016, estabelece como orientação o cumprimento das orientações da lei de política criminal, dá especial relevância à partilha de informações bem como às medidas pró-ativas de combate à criminalidade organizada, e o reforço dos modelos de segurança de proximidade, incluindo os Contratos Locais de Segurança e os Programas Especiais de Policiamento de Proximidade (Sistema de Segurança Interna [SSI], 2017, p. 226).

No RASI 2017, considerando a temática do nosso trabalho, salientamos as orientações para 2018 relativas ao reforço dos modelos de segurança de proximidade, com destaque para a implementação da nova geração de Contratos Locais de Segurança, a consolidação e melhoria dos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade e o Desenvolvimento do Programa de Prevenção da Delinquência Juvenil (Sistema de Segurança Interna, 2018, p. 230) e, na vertente da prevenção e combate ao terrorismo, o reforço da articulação e da partilha de informações entre todos os órgãos de polícia criminal, serviços de informações e entidades públicas e privadas, tendo em vista a prevenção do recrutamento, radicalização e financiamento do terrorismo (Sistema de Segurança Interna, 2018, p. 232). Por último, uma breve referência às orientações relativas à melhoria do

---

<sup>52</sup> Ponto 4, al. b), ii) do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros nº7-A/2015, de 20 de fevereiro.

serviço prestado ao cidadão estrangeiro residente, prevendo-se o desenvolvimento de mecanismos de cooperação e coordenação com outras entidades públicas, o desenvolvimento de modelos de proximidade na regularização de cidadãos estrangeiros e de prevenção através de ações de sensibilização no âmbito dos Contratos Locais de Segurança (Sistema de Segurança Interna, 2018, p. 233).

Relativamente à prevenção de extremismo e radicalização deparamo-nos com a publicação da Resolução da Assembleia da República nº 130/2017, de 22 de junho, que recomenda ao Governo o reforço da formação específica em deteção, prevenção e combate ao terrorismo a todos os elementos das Forças e Serviços de Segurança com funções de policiamento de proximidade, e que está a decorrer (Assembleia da República, 2017).

As GOEPSP 2017-2020 assentam em 5 eixos estratégicos (Diretor Nacional da PSP, 2016. p.1) e são identificadas as ameaças terroristas, as ameaças graves de cariz híbrido e difuso, as de espectro geográfico alargado e incerto, as ameaças à proteção e segurança ambiental e as ameaças NRBQ.

Assim, no primeiro eixo, refere-se que “o objetivo de mais e melhor visibilidade policial constituirá um vetor determinante (...) de prevenção no contexto das atuais ameaças à segurança interna, designadamente as de matriz terrorista, diversificando a tipologia e a projeção de meio operacionais, com vista à proteção também de *soft targets*, favorecendo, através da presença e visibilidade policial, uma mais forte capacidade de reação, na linha do modelo de “*Segurança Just In Time*”, dando também relevo aos Contratos Locais de Segurança (Diretor Nacional da PSP, 2016, p. 2).

No segundo eixo estratégico prevê-se que “numa era de ameaças graves de cariz híbrido e difuso, de espectro geográfico alargado e incerto, impõe-se a revisão e reforço das capacidades ao nível local – Comandos Territoriais – em termos de meios operacionais e de capacitação técnica, para atuação global do efetivo como *first responders* perante incidentes críticos diversos” (Diretor Nacional da PSP, 2016, p.3). Salientamos ainda, no 4º eixo - Comunicação e informação –, a preocupação com a Cibersegurança e a criação de competências e capacidades próprias para promover uma mais adequada e necessária presença da PSP no ciberespaço (Diretor Nacional da PSP, 2016, p. 6).



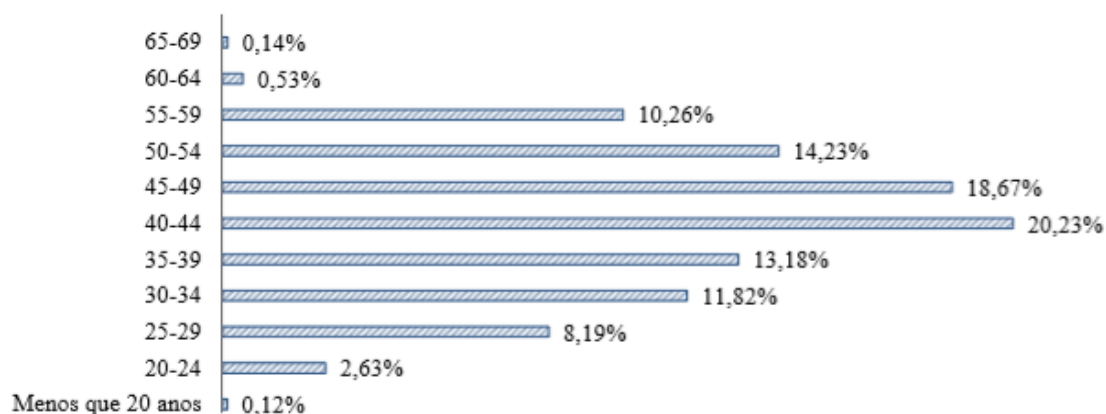
No âmbito da sua Estratégia 2020 a GNR estabelece vários objetivos estratégicos. De forma a alinhar a nossa análise com a temática do nosso trabalho, passaremos a salientar aqueles objetivos que incidem sobre a vertente do policiamento de proximidade.

Assim, a Guarda estabelece como objetivo estratégico, a otimização da capacidade do dispositivo operacional através do reforço de meios, da presença e da visibilidade nas zonas de maior risco. Por outro lado, pretende-se adequar o dispositivo territorial e o efetivo operacional às necessidades de patrulhamento de proximidade e de visibilidade junto das populações. De igual forma, pretende-se fomentar e potenciar uma maior interação com o cidadão através da dinamização dos PEPP, das parcerias locais e da utilização das redes e tecnologias de informação (Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 78)

Destacamos igualmente os objetivos de reforçar o patrulhamento comunitário e de proximidade, orientado para a proteção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as mulheres, as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus-tratos, bem como o de intensificar o controlo das principais fontes de perigo, com a finalidade de prevenir, reduzir e reprimir a criminalidade, bem como outros comportamentos e condutas antissociais que possam por em causa a segurança e a tranquilidade dos cidadãos (Guarda Nacional Republicana, 2014, p. 78).

Do ponto de vista dos recursos humanos e da análise da estrutura etária, na PSP, verifica-se que é no escalão etário entre os 40 e 44 anos que se encontra uma maior incidência de efetivos de 20,23% (PSP, 2016, p. 14).

Os escalões etários entre 45 e 59 anos, representam 43,16%, ou seja, cerca de 63% do efetivo policial tem mais de 40 anos de idade, distribuídos pelos escalões etários contantes no Gráfico nº1.

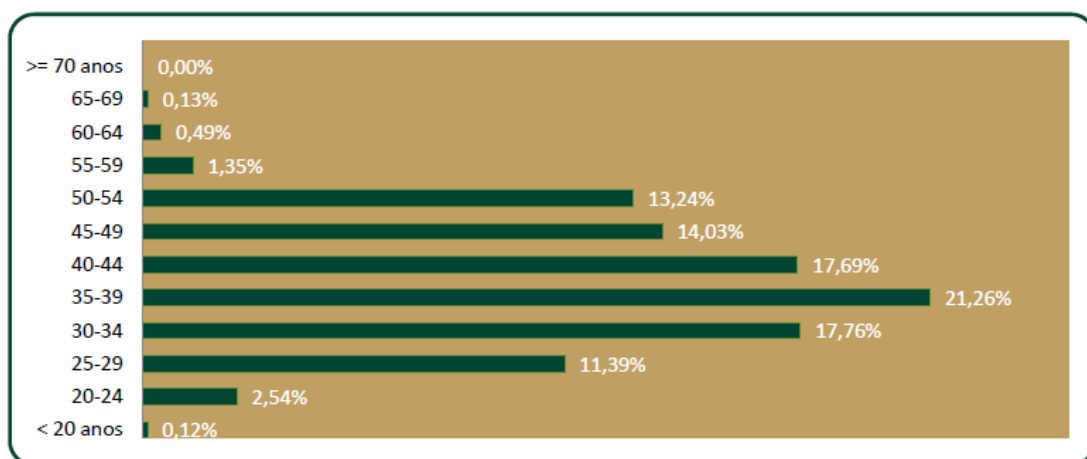


**Gráfico nº 1 – Distribuição percentual do efetivo da PSP por escalão etário**

(Fonte: Balanço Social da PSP 2016)<sup>53</sup>

No que se refere à GNR verifica-se que é no escalão etário entre os 35 e os 39 anos que se encontra uma maior incidência de efetivos de 20,26%.

Os escalões etários entre 40 e 59 anos, representam 46,26% do efetivo, bem diferente da realidade da PSP (63%) (GNR, 2016, p. 307), conforme se pode retirar do Gráfico nº 2 seguinte.



**Gráfico nº 2 – Distribuição percentual do efetivo da GNR por escalão etário**

(Fonte: Relatório de atividades da GNR 2016)<sup>54</sup>

<sup>53</sup>Cf.

<http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Balan%C3%A7o%20Social%20da%20PSP%202016.pdf> consultado em 29/03/2018.

<sup>54</sup> Cf. [http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2016/RA2016\\_APROVADOCMDT.pdf](http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2016/RA2016_APROVADOCMDT.pdf) consultado em 29/03/2018.

A experiência, a responsabilidade e o conhecimento acumulados pelo efetivo policial, aliados à sua condição ativa, podem constituir-se como mais valias no policiamento de proximidade, exigindo, para esse efeito, a atribuição de funções relevantes na abordagem de comunidades específicas, em especial, aquelas onde poderão ocorrer fenómenos de radicalização, desde que acompanhados pela formação específica já abordada, e enquadrados numa estratégia e num modelo integrado e congregador das ações policiais neste âmbito. Um projeto inovador, relevante e atual na área da prevenção da radicalização, devidamente enquadrado pela hierarquia e por uma estratégia abrangente, com formação específica adequada, funcionará como fatores de catalisação e motivação para os polícias nestes escalões etários para darem novo impulso na sua carreira profissional.

Por outro lado, e na esteira da posição da OSCE, os polícias devem ser representativos da população, incluindo a mesma diversidade social e cultural, o que permitirá uma abordagem e a construção de relações de confiança com determinados grupos (OSCE, 2014, p. 86). Ora, a população feminina na PSP representa 9,72% do efetivo policial, e na GNR representa 7,86%, o que evidencia desde logo a diferença entre as FS e a população em geral. Desta forma, para além de uma reflexão mais profunda sobre métodos de seleção para as FS<sup>55</sup>, a diversidade já existente nestas pode ser aproveitada em benefício do policiamento de proximidade, incluindo a prevenção da radicalização jihadista, com a participação ativa de polícias com esse perfil a fim de facilitar as tais relações de confiança referidas pela OSCE.

As FS congregam todos os pilares que compõem a segurança interna: prevenção/policiamento de proximidade, ordem pública, investigação criminal e inteligência policial, e têm definidas as orientações estratégicas para o policiamento de proximidade.

Releva, em matéria de policiamento de proximidade, a promoção de abordagens a comunidades minoritárias locais, no âmbito do programa “Juntos

---

<sup>55</sup> Algumas polícias adotaram métodos de seleção para garantir a representação da diversidade social na polícia. A título de exemplo pode consultar-se o relatório “*Police Diversity*” do Reino Unido, cf. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/27/27.pdf>, consultado em 01/11/2017.

por todos”<sup>56</sup>, ou em parcerias nos Contratos Locais de Segurança, as EPAV e as EPES no âmbito da “Escola Segura” e que podem ser relevantes na prevenção da radicalização, nos moldes referidos anteriormente.

Ainda no âmbito da atividade das FS devemos salientar outras valências, para além do policiamento de proximidade, na prevenção da radicalização jihadista, como sejam: a investigação criminal, considerando a relação que se estabeleceu entre a pequena criminalidade e indivíduos radicalizados ou em processo de radicalização, as competências em matéria de investigação criminal<sup>57</sup> (nomeadamente no que diz respeito à criminalidade de massa), bem como em matéria de cooperação policial internacional e, particularmente, a inteligência policial, não só no intercâmbio com as outras entidades relevantes, como também na sua atividade de recolha, tratamento, análise e difusão de informações.

Releva ainda, no que à PSP diz respeito, a atividade no âmbito das armas e explosivos, em especial o trabalho desenvolvido, em articulação com outras entidades europeias e nacionais, em matéria de precursores de explosivos; a atividade no âmbito da segurança privada, considerando as competências exclusivas da PSP em matéria de licenciamento da atividade, bem como da relevância destes atores na proteção de infraestruturas críticas e pontos sensíveis; a segurança aeroportuária, considerando as funções exercidas pela PSP nos aeroportos internacionais e a permeabilidade destes a processos de radicalização e da “ameaça interna”<sup>58</sup>.

Não obstante a atividade que as FS têm vindo a desenvolver na área da prevenção da radicalização, como seja a formação ministrada em aeroportos<sup>59</sup>, a formação ministrada a segurança privada, nomeadamente em centros comerciais, etc., esta ainda não está enquadrada num PAPRRT e tem sido desenvolvida despegada de uma abordagem nacional, congregadora e promotora da

---

<sup>56</sup> No âmbito do Protocolo celebrado entre a PSP e o Alto Comissariado para as Migrações, que prevê a formação interinstitucional, para promover a interculturalidade e prevenir a conflitualidade Cf. <http://www.acm.gov.pt/-/acm-e-psp-juntos-por-todos-> consultado em 28/10/2017.

<sup>57</sup> Lei nº.49/2008, de 27 de agosto – Lei de Organização da Investigação Criminal.

<sup>58</sup> A título de exemplo, um dos terroristas do ataque ao aeroporto de Bruxelas, em 22 de março de 2016, tinha trabalhado no mesmo Cf. <http://www.sabado.pt/mundo/detalhe/terrorista-trabalhou-cinco-anos-no-aeroporto-de-zaventem>, consultado em 28/10/2017.

<sup>59</sup> A PSP realizou formação sobre «Prevenção e Detecção de Sinais de Radicalização e Terrorismo» no aeroporto de Faro, Cf. <http://www.avozdoalgarve.pt/print.php?id=16220>, e em Lisboa, cf. <https://www.dn.pt/sociedade/interior/como-aprender-a-reconhecer-um-terrorista-no-aeroporto-5452102.html>.

necessária articulação e cooperação das várias entidades relevantes na prevenção da radicalização.

A publicação do PAPRRT será uma oportunidade para congregar os esforços das FS no âmbito da prevenção da radicalização jihadista.

Entretanto, a falta de publicação do referido Plano, para o público em geral, não nos permite igualmente fazer uma análise detalhada, no respeito pelo dever de reserva que esta matéria ainda mantém.

No entanto, parece-nos ser relevante salientar alguns aspetos ali inscritos, conforme foram referidos em entrevista<sup>60</sup> e sem colocar em causa o dever de reserva.

Assim, sempre se pode salientar que este Plano, de âmbito nacional e com a entrada em vigor previsivelmente após a sua homologação, tem por finalidade adequar a resposta nacional ao fenómeno da radicalização e extremismos violentos, atuando sobre indivíduos, grupos e/ou comunidades que se encontrem em situação de vulnerabilidade face aos riscos associados ao fenómeno.

As FS, enquadradas pelas políticas em matéria de segurança interna definidas pela administração central, têm um patamar de intervenção mais concreto e direcionado, enquanto órgãos do Estado responsáveis pela manutenção da segurança interna.

A UCAT, órgão de coordenação e partilha de informações no âmbito do combate ao terrorismo<sup>61</sup>, integra as FS<sup>62</sup>, e é a entidade a quem compete a coordenação dos planos de execução das ações previstas na ENCT<sup>63</sup>.

Nesta medida, são apresentados vários objetivos e medidas de ação que assentam nos princípios de racionalização de recursos, de não duplicação de esforços e da cooperação, considerando que a prevenção é uma responsabilidade de todos e que só uma abordagem holística e integrada se garante uma resposta eficaz.

As medidas identificadas passam pela promoção do espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, a prevenção de focos de radicalização emergentes, a

---

<sup>60</sup> Na sua entrevista, o representante da GNR abordou os aspetos gerais do PAPRRT que são aqui recuperados, conforme consta no Apêndice 6.

<sup>61</sup> Cfr Lei nº53/2008, de 29 de agosto, art. 23º, nº1., com a nova redação da Lei nº59/2015, de 24 de junho.

<sup>62</sup> Cfr art.23º, nº2, da mencionada Lei.

<sup>63</sup> Cfr art. 23º, nº3, da mencionada Lei.

contenção e neutralização de focos de radicalização; a prevenção da radicalização e do recrutamento com recurso à internet, a promoção de estratégias de saída e a cooperação e coordenação nacional.

Conforme vimos atrás, a elaboração de um Plano de Ação de Prevenção da Radicalização deve obedecer a uma determinada metodologia e princípios.

Da análise do PAPRRT ressaltam positivamente a abordagem integrada ou multiagências e a existência de uma estrutura de coordenação (UCAT), entre outros aspetos, que se refletem nas medidas de ação identificadas.

No entanto, não são abordados ou considerados aspetos como as causas de radicalização em Portugal, a análise da ameaça, desde casos de radicalização confirmados em território nacional, à entrada de combatentes terrorista estrangeiros de zonas de guerra, à proliferação de novas mesquitas constituídas por novos imigrantes, alguns originários de zonas de conflito, a fenómenos de radicalização pela internet, entre outros, a responsabilidade de cada serviço, a clarificação de papéis e responsabilidades de cada entidade, a promoção da apropriação de atores não governamentais (pelo menos até que haja publicação), a definição de um cronograma, a conceção de um plano de comunicação ou um sistema de monitorização assente em objetivos bem definidos e mensuráveis.

#### **4.7. Trabalho de investigação**

No âmbito do nosso trabalho passaremos agora a apresentar as entrevistas realizadas bem como os principais resultados obtidos.

Recorremos ao método de aplicação de entrevistas, como instrumento de investigação, para recolha de dados e sua subsequente análise, para posterior confronto com a componente teórica, a fim de conferir maior consistência e rigor na formulação das conclusões.

Como refere Bryman, “a entrevista é provavelmente o método global mais utilizado na pesquisa qualitativa”(Bryman, 2012, p. 469).

A informação recolhida dos entrevistados tem uma natureza cognitiva mas também afetiva na medida em que se socorrem dos seus conhecimentos e baseia-se nas entrevistas estruturadas, realizadas durante a elaboração do

presente trabalho, para permitir poder ser agregada, comparada e, posteriormente, confrontada com a componente teórica (Bryman, 2012, p. 210).

A escolha dos entrevistados teve em atenção os critérios de experiência, conhecimento académico, das funções exercidas e da respetiva responsabilidade nas FS.

O guião da entrevista comporta 3 questões essenciais, como consta no Apêndice 1, que são as seguintes:

- QUESTÃO 1 - Tendo por referência a ENCT e, em especial, as medidas de ação do Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, qual a relevância das Forças de Segurança, enquanto polícias de proximidade, na prevenção da radicalização jihadista?
- QUESTÃO 2 - Quais as valências e as capacidades de intervenção das polícias de proximidade na prevenção da radicalização jihadista?
- QUESTÃO 3 - De que forma se poderá melhorar o policiamento de proximidade na prevenção da radicalização jihadista?

As respostas dadas nas entrevistas encontram-se nos Apêndices 2 a 6.

Passamos agora à análise e discussão dos resultados das respostas dos entrevistados. Para esse efeito, procederemos à seleção e transcrição dos aspetos mais relevantes em cada uma das respostas e, a jusante, salientar as ideias principais transmitidas pelos entrevistados sobre a temática.

QUESTÃO 1 - Tendo por referência a ENCT e, em especial, as medidas de ação do Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, qual a relevância das Forças de Segurança, enquanto polícias de proximidade, na prevenção da radicalização jihadista?

Os entrevistados salientam de forma consensual a relevância do papel das FS. A relevância resulta da sua implementação territorial e da sua natureza de proximidade, o que facilita o conhecimento das comunidades, a nível local, e a possibilidade de detetar os indícios técnicos de radicalização.

No entanto, embora o papel das FS possa ser relevante perante cidadãos em processo de radicalização que evidenciam sinais exteriores, existe uma forte limitação das FS quando os processos de radicalização se desenvolvem sem manifestação desses sinais, o que exigirá da parte destas uma forte componente

tecnológica (para monitorizar atividade na internet) e de inteligência (Superintendente Luis Elias).

Para além destes aspetos, foram ainda sinalizadas outras ideias relevantes: a capacidade de as FS poderem trabalhar ao nível do indivíduo e da comunidade, de terem a capacidade de recolha e tratamento de informações, constituindo-se como “sensores” privilegiados na recolha de informação (Prof. Hermínio Matos), as relações que podem ser estabelecidas entre a pequena criminalidade e a radicalização, incluindo a possibilidade de as causas que propiciam a radicalização poderem ser comuns com as que estão relacionadas com a pequena criminalidade (Subintendente Guinote).

Foi ainda realçado o facto de as FS percorrerem, em termos de intervenção, todo o “continuum” da ação terrorista e da ENCT (Prof. Hermínio Matos e Major Madaleno) podendo assim contribuir e colaborar também para o aumento da resiliência das instituições em cenários de ataques terroristas (Major Madaleno).

Por último, a implementação em todo o território nacional das FS permite uma abordagem multidisciplinar e integrada na prevenção da radicalização jihadista, permitindo identificar ações de proselitismo que promovam discursos extremistas (Secretária-Geral do SSI) e assim, a montante da ação terrorista, anular (ou, no mínimo, obstar) a possibilidade de captação, doutrinação e afetação de indivíduos a atividades, ainda que de suporte ou apoio, ligadas ao fenómeno terrorista (Prof. Hermínio Matos).

**QUESTÃO 2 - Quais as valências e as capacidades de intervenção das polícias de proximidade na prevenção da radicalização jihadista?**

As FS enquanto Polícias de proximidade, têm uma grande importância na prevenção da radicalização jihadista que decorre da sua experiência e da implementação.

O conhecimento do terreno, das comunidades e dos atores relevantes – líderes formais e informais, associações locais, indivíduos com passado criminal, etc. - são fatores importantes na prevenção da radicalização jihadista na identificação de sinais precoces ou de indícios técnicos (Superintendente Elias).

De igual forma, tem a capacidade de promover ações de sensibilização, junto de entidades relevantes, no âmbito da prevenção da radicalização, como sejam nos aeroportos, escolas, centros comerciais, entre outros (Superintendente



Luis Elias e Major Madaleno) e, nesse âmbito, contribuir para uma consciencialização da sociedade e consequente legitimação da atuação policial (Professor Hermínio Matos).

A formação, interna e externa às FS, o contacto próximo com a população, a confiança e a adequação dos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade a esta ameaça são fatores críticos de sucesso na prevenção da radicalização jihadista, apontados pelos entrevistados.

QUESTÃO 3 - De que forma se poderá melhorar o policiamento de proximidade na prevenção da radicalização jihadista?

De forma consensual, foi assumido que as polícias de proximidade, entenda-se PSP e GNR, devem implicar todas as respetivas valências relevantes na prevenção da radicalização jihadista. São salientados vários exemplos de aplicação das várias valências nesta temática, como a investigação criminal, inteligência policial, reação policial a eventos terroristas e, em especial, ao policiamento de proximidade com os seus vários programas de prevenção de extremismos, de promoção da diversidade e da tolerância.

A sua implementação, a natureza de proximidade e as valências que a constituem, criam potencialidades para a realização de parcerias entre a PSP e outras entidades na prevenção da radicalização jihadista (Superintendente Elias).

Por outro lado, em todas as suas valências, deve ser promovida uma capacitação técnica dos seus polícias. Desde o policiamento de proximidade, a investigação criminal, a inteligência policial, a UEP e a UI, a segurança da aviação civil ou das instalações, devem ser conhecedores de várias matérias relacionadas com a temática, que vão desde os sinais de radicalização, aos indícios da atividade terrorista, passando pelos *modi operandi* das organizações terroristas, a capacidade de identificação as conexões da criminalidade com o terrorismo, à diversidade e tolerância (Prof. Hermínio Matos e Major Madaleno).

É salientada a necessidade de compartimentação da atividade, da informação entre os polícias de proximidade e os da investigação criminal ou das informações, tal é o risco de contaminação do trabalho dos polícias de proximidade minando a confiança das comunidades se perceberem que, por detrás das atividades de policiamento de proximidade, podem estar objetivos de recolha de informação sobre determinados alvos (Subintendente Guinote).

Sem prejuízo desse cuidado, a articulação entre o policiamento de proximidade, a investigação criminal e a inteligência assumem particular relevância na prevenção da radicalização jihadista e exigem especiais cuidados na interpretação dos indicadores sinalizados (Major Madaleno).

Por último, salienta-se o consenso entre os entrevistados sobre a desnecessidade de conceber um Programa específico de policiamento de proximidade para a prevenção da radicalização jihadista, uma vez que isso contribuiria para a desagregação da informação do policiamento de proximidade como um todo e poderia comprometer a confiança nas polícias e promover sentimentos de insegurança e alarmismos desnecessários.

#### **4.8. Conclusões**

O aumento do número de ataques terroristas, de natureza jihadista, em solo europeu, faz emergir a urgência da prevenção da radicalização jihadista.

A prevenção da radicalização jihadista, enquanto causa do terrorismo de matriz islamista, deve ser assumida como prioridade no âmbito da estratégia de prevenção do terrorismo.

Para prevenir melhor é necessário compreender os processos de radicalização, as suas causas, os “fatores de pressão” e os “fatores de atração” que desempenham um papel fundamental na adesão de um indivíduo à radicalização.

No modelo proposto por McCauley & Moskalenko, o processo de radicalização desenvolve-se em duas pirâmides: a pirâmide de opinião (radicalização cognitiva) e a pirâmide de ação (radicalização da ação).

A prevenção da radicalização depende de uma abordagem holística e integral, e passa pelo desenvolvimento do diálogo intercultural, pela tolerância, pela diversidade, promovendo comunidades livres e pluralistas, e na concepção de uma contra narrativa forte às ideias radicais propaladas.

As estratégias e as práticas adotadas pelos Estados na prevenção da radicalização devem estar assentes no respeito pelos Direitos Fundamentais e no Estado de Direito, devem ser concebidas de forma multidisciplinar, envolvendo a participação de outros atores, incluindo as entidades de aplicação da lei, de

serviço social e da educação, bem como atores não governamentais como a juventude, as mulheres, as famílias, os líderes religiosos, as organizações da sociedade civil e o setor privado, de forma a aumentar a consciencialização e vigilância dos cidadãos, uma maior compreensão pelo papel da Polícia e privilegiando a proatividade numa fase inicial.

A conceção e a aplicação de medidas de prevenção da radicalização ocorrem principalmente no terreno, a nível local, mas também a nível regional ou nacional.

O PAPRRT, com a consequente monitorização das condições propensas à adesão dos indivíduos para o terrorismo, as «estratégias de saída», para quem queira abandonar o extremismo violento, e as «estratégias de inclusão», para estimular o sentimento de pertença que reduzam ou impeçam os ideias radicais, está previsto na ENCT, mas ainda não foi publicado durante a elaboração deste trabalho.

É necessário elaborar e estruturar um programa local seguindo as boas práticas identificadas, bem como estudar a forma de governança da prevenção da radicalização.

É possível aplicar os princípios da prevenção criminal, da segurança urbana e comunitária, pelas autoridades locais, no seu papel para a prevenção da radicalização.

Não existe um programa ou atividade “tipo” que possa ser simplesmente copiado, uma vez que estes refletem determinadas condições e contexto específicos, sendo necessário o seu estudo cuidadoso e adequada adaptação.

As FS, enquanto polícias de proximidade, desempenham um papel crucial na facilitação de uma abordagem preventiva multi ou interagências, a nível local ou regional. O conhecimento que têm pela sua proximidade e o seu envolvimento com as comunidades, devem ser aproveitados em prol da prevenção da radicalização.

As polícias de proximidade podem contribuir para a prevenção da radicalização jihadista. São várias as vantagens do policiamento de proximidade que podem ser identificadas na prevenção da radicalização, uma vez que contribui para uma correta adaptação das soluções dos problemas às comunidades, uma maior coesão e resiliência destas, aumenta a confiança na Polícia, melhora as relações e a cooperação, aumenta a credibilidade e

legitimidade da Polícia, aumenta e melhora as sinergias com as outras entidades e parceiros, aumenta a quantidade e qualidade da informação e promove a satisfação dos policiais através de um maior aumento de relações positivas com a comunidade.

No entanto, as expectativas sobre os resultados que o policiamento de proximidade pode oferecer em resposta a um problema geralmente de baixa incidência, altamente complexo e multidimensional, devem ser moderadas.

Foram igualmente identificados alguns perigos na aplicação do policiamento de proximidade na prevenção da radicalização, como sejam a possível estigmatização das comunidades, a utilização do policiamento de proximidade para “espiar” a comunidade ou os riscos para as pessoas envolvidas com a Polícia, pelo que a polícia de proximidade não deve liderar o trabalho local de prevenção.

O modelo de policiamento de proximidade deve ser implementado com base em três princípios centrais – o de parceria com a comunidade, o da orientação para a resolução de problemas e o da orientação para a proatividade e prevenção.

As FS congregam todos os pilares que compõem a segurança interna: prevenção/policiamento de proximidade, ordem pública, investigação criminal e inteligência policial e percorrem em termos de intervenção, todo o *continuum* da ação terrorista, e em termos de estratégia de combate ao terrorismo, em todos os pilares.

A natureza de proximidade das FS, o conhecimento do terreno e das comunidades, até ao nível do indivíduo, são fatores relevantes para a sua capacidade de deteção de sinais precoces de indivíduos em processo de radicalização, bem como do estabelecimento de uma rede de sensores sociais, incluindo de índole religiosa, para a prevenção da radicalização jihadista.

A contribuição atual na prevenção da radicalização tem-se materializado em ações de formação, sensibilização e consciencialização na área da prevenção da radicalização e do terrorismo, seja interna, a diferentes polícias e valências, seja externa, a outras entidades. No entanto, estas ações não têm sido enquadradas de forma objetiva nos vários documentos enquadradores da atividade policial.

A previsão de uma estratégia específica, congregadora e abrangente, ao nível nacional, é um fator crítico para potenciar as capacidades das FS na prevenção da radicalização, em especial na radicalização jihadista.

Nesse sentido, podem contribuir de forma mais eficiente e eficaz para a prevenção da radicalização jihadista os Programas Especiais de Policiamento de Proximidade, incluindo os Contratos Locais de Segurança, os programas “Juntos por todos”, o programa “Escola Segura”, a investigação criminal, a segurança aeroportuária e a inteligência policial.

A atividade das FS na prevenção da radicalização, devidamente enquadrada pela hierarquia e por uma estratégia abrangente e congregadora, pode ainda beneficiar da experiência, do conhecimento e da motivação dos polícias que, encontrando-se nos escalões etários mais altos, podem ver nesta atividade uma oportunidade de dar um novo impulso na sua carreira profissional, com o aproveitamento das suas capacidades, habilidades e atitudes, que podem ser essenciais para a confiança das comunidades.

Foram identificadas quatro competências essenciais para os polícias de proximidade dedicados à prevenção da radicalização: i) a consciencialização e compreensão do processo de radicalização, das suas causas, sinais e vulnerabilidades; ii) o conhecimento de policiamento de proximidade baseado em fortes parcerias de confiança com a comunidade; iii) a sensibilidade intercultural, “policiamento para todos” e direitos humanos; e iv) a Polícia enquanto ator efetivo na cooperação *multi* agência, promovendo, apoiando e facilitando a cooperação.

Efetivamente, é essencial para os polícias de proximidade que, no plano da prevenção da radicalização, tenham formação específica para a gestão de conflitos, quando confrontados com a polarização de grupos ou de comunidades. Assim, a gestão destes conflitos deve ser neutra e tratar todos os cidadãos com igualdade, promovendo a segurança e a proteção de todos, assumindo um discurso legítimo e de elevado profissionalismo.

Tendo em consideração as conclusões do nosso trabalho, aproveitamos para elaborar algumas recomendações, que a seguir se resumem:

- Necessidade de formação específica de prevenção da radicalização, dos polícias da PSP e dos militares da GNR, com funções operacionais, nas suas várias valências, em 8 tópicos: i) Radicalização, ii) Policiamento Comunitário, iii)

Diversidade, iv) Cooperação, v) Polarização e tensão social, vi) Internet, vii) Comunicação e viii) o papel da Polícia na desradicalização.

- Integrar nessa formação os conceitos, conteúdos e as metodologias dos projetos COPPRA – Community Policing and the Prevention of Radicalisation, do “*Police and polarisation*” e da “Formação policial baseada em direitos fundamentais”, da FRA - *European Union Agency for Fundamental Rights*.

- Aumentar a participação no grupo de trabalho RAN POL dada a sua relevância para o policiamento de proximidade na prevenção da radicalização.

- Garantir a representação da diversidade nas FS e, consequentemente, no policiamento de proximidade, em especial na prevenção da radicalização jihadista, através de metodologias de seleção que assegurem a representação das comunidades na Polícia e de formas de aproveitamento da diversidade já existente, nas várias valências de uma polícia integral.

Dário Duarte Mendes Prates

## Bibliografia

- Ashour, O. (2009). Votes and Violence: Islamists and The Processes of Transformation. *Developments in Radicalisation and Political Violence*, (November), 1–40.
- Assembleia da República. Resolução da A.R. nº130/2017 de 22 junho (2017).
- Bartlett, J., Birdwell, J., & King, M. (2010). *The Edge of Violence: A Radical Approach to Extremism*. Demos. Londres: Demos. <https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1038523>
- Basra, R., Neumann, P. R., & Brunner, C. (2016). Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus. *Perspectives on Terrorism*, 10(6), 54. Retirado de <http://icsr.info/wp-content/uploads/2016/10/ICSR-Report-Criminal-Pasts-Terrorist-Futures-European-Jihadists-and-the-New-Crime-Terror-Nexus.pdf>
- Brandsma, B. (2016). *Police and Polarisation An initial guide*. Amsterdam.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). New York: Oxford University Press.
- Canadian Security Intelligence Service. (2018). Mobilization to Violence (Terrorism) Research: Key Findings.
- Carvalho, J. E. (2009). *Metodologia do trabalho científico*. Lisboa: Escolar Editora.
- Comissão Europeia. (2010). COM (2010) 673 final - Estratégia de Segurança Interna da UE em ação: cinco etapas para uma Europa mais segura. Retirado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN>
- Comissão Europeia. (2014). COM (2014) 941 final - Prevenir a radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento - reforçar a resposta da UE, (2013), 1–13. Retirado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0941&from=PT>
- Comissão Europeia. (2015a). COM (2015) 185 final - Agenda Europeia para a Segurança. *Comissão Europeia*, 7(1), 32–38. Retirado de <http://ci.nii.ac.jp/naid/110004000228/>
- Comissão Europeia. (2015b). European's attitudes towards security, 1–4.
- Comissão Europeia. (2015c). The European Agenda on Security.
- Comissão Europeia. (2016). COM(2016) 379 final - Comunicação da Comissão: Apoio à prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento. Retirado de <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-379-PT-F1-1.PDF>
- Conselho da União Europeia. (2005). Estratégia Anti-terrorista da UE. Retirado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt>
- Conselho de Ministros. (2013). Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros nº7-A/2015, de 20 de fevereiro - Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (2015).

- Conselho Europeu. (2010). *Estratégia de segurança interna da União Europeia - rumo a um modelo europeu de segurança*. <https://doi.org/10.2860/91465>
- Costa, Sandra Liliana e Pinto, M. do C. (2012). A Problemática da Radicalização Islamista: Desafios Conceptuais e Dificuldades Práticas no Contexto Europeu, 171–191.
- Crenshaw, M. (2009). The causes of terrorism. *Journal of Organisational Transformation & Social Change*, 6(2), 171–182. [https://doi.org/10.1386/jots.6.2.171\\_1](https://doi.org/10.1386/jots.6.2.171_1)
- della Porta, D. (2013). *Clandestine Political Violence*. New York: Cambridge University Press.
- Diretor Nacional da PSP. (2016). Grandes Opções Estratégicas da PSP para 2017-2020. *Ordem de Serviço PSP, I Parte B(33)*, 141–148.
- Eco, H. (2002). *Como se faz uma tese* (9ª Edição). Lisboa: Editorial Presença.
- Elias, L. (2007). Policiamento de proximidade - princípios e fundamentos para a implementação de estratégias de prevenção criminal. In *Estudos de homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro* (pp. 465–536). Almedina.
- European, F. R. A., & Agency, U. (2013). *Fundamental rights-based police training A manual for police trainers*. Viena. <https://doi.org/10.2811/43682>
- EUROPOL. (2017). *European Union terrorism situation and trend report 2017*. <https://doi.org/10.2813/237471>
- Fernandes, António e Abreu, F. (2004). *Pensar a estratégia do político-militar ao empresarial*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence e segurança interna*. Lisboa: ISCPSI.
- Ferreira de Oliveira, J. (2012). *A propósito de uma certa ideia de segurança nacional , exposta numa proposta de CESDN: que modelo policial para Portugal?*
- GNR. (2016). Relatório De Atividades 2016. Retirado de [http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2016/RA2016\\_APROVADOCMDT.pdf](http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2016/RA2016_APROVADOCMDT.pdf)
- Gonçalves, F. J. (2013). O combate à radicalização no extremismo islâmico: a contraradicalização e a des-radicalização. In *IDN Revista Nação e Defesa - Reflexões sobre a Europa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Retirado de <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD137.pdf>
- Guarda Nacional Republicana. (2014). Estratégia da Guarda 2020 Uma Estratégia de Futuro, 88. Retirado de [http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/estrategia\\_2020.pdf](http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/estrategia_2020.pdf)
- Guarda Nacional Republicana. (2016). Plano de atividades 2018. Retrieved from [http://www.gnr.pt/IG\\_Principal.aspx](http://www.gnr.pt/IG_Principal.aspx)
- H. Cymerman e A. Oreg. (2018). *O terror entre nós*. Porto: Porto Editora.
- Hafez, M., & Mullins, C. (2015). The Radicalization Puzzle: A Theoretical Synthesis of Empirical Approaches to Homegrown Extremism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(11), 958–975. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2015.1051375>
- Hedayah Countering Violent Extremism. (2016). Guidelines and good practices



- developing National P/CVE Strategies and Action Plans, (September). Retirado de <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-1792016192156.pdf>
- Ikenberry, G. J. (2005). *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. *Foreign Affairs* (Vol. 84). <https://doi.org/10.2307/20034356>
- International Center For Counter- Terrorism. (2016). 12 Principles for National Action Planning, (June). Retirado de <http://www.hedayahcenter.org/Admin/Content/File-1792016192156.pdf>
- International Crises Group. (2005). Understanding Islamism. *International Crisis Group*, 37(March). Retirado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Understanding+islamism#1>
- Koehler, D. (2015). De-radicalization and Disengagement Programs as Counter-Terrorism and Prevention Tools. Insights From Field Experiences Regarding German Right- Wing Extremism and Jihadism. In *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*. Amsterdam: IOS Press BV. Retirado de <https://doi.org/10.3233/978-1-61499-470-1-120>
- Kruglanski, A. W., & Orehek, E. (2001). The Role of the Quest for Personal Significance in Motivating Terrorism. *The Psychology of Social Conflict and Aggression*, 153–166. <https://doi.org/10.4324/9780203803813>
- Luís Tomé. (2010). Segurança E Complexo De Segurança: Conceitos Operacionais. *JANUS.NET E-Journal of International Relations*, 1(1), 1647–7251.
- Matos, J. H. (2016). *Terrorismo e Contraterrorismo - Sistemas de segurança interna*. Casal de Cambra: Caleidoscópio - Edição e artes gráficas, SA.
- Mccauley, C., & Moskalenko, S. (2017). Understanding Political Radicalization: The Two-Pyramids Model, 72(3), 205–216. <https://doi.org/10.1037/amp0000062>
- McCauley, C., & Moskalenko, S. (2010). Individual and Group Mechanisms of Radicalization. In *Protecting the Homeland from International and Domestic Terrorism Threats: Current Multi-Disciplinary Perspectives on Root Causes, the Role of Ideology, and Programs for Counter-radicalization and Disengagement* (pp. 82–91).
- Moghaddam, F. M. (2005). The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration. *American Psychologist*, 60(2), 161–169. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.60.2.161>
- Monjardet, D. (2002). *O que faz a Polícia*. Editora da Universidade de São Paulo.
- Nawaz, M. (2015). *Radical*. Alfragide: Texto Editores.
- OSCE. (2014). Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach, 200.
- OSCE. (2017). Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas , Recommendations , and Good Practices from the OSCE Region, (September). Retirado de <http://www.osce.org/chairmanship/346841?download=true>
- Parlamento Europeu. (2015). Understanding hybrid threats, (June).

<https://doi.org/10.1177/0268580910391014>

- Pinto, N. T. (2015). *Os combatentes portugueses do “Estado Islâmico.”* Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Procuradoria Geral da República. Parecer da PGR nº147/2001 - Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna (2002).
- PSP. (2016). *Balanço Social da PSP 2016*. Retrieved from <http://www.psp.pt/Documentos Varios/Balanço Social da PSP 2016.pdf>
- Radicalisation Awareness Network. (2016a). Radicalisation Research – Gap Analysis Introduction, (December), 1–25.
- Radicalisation Awareness Network. (2016b). RAN POL Guide on Training programmes for police officers in Europe, (June), 1–5.
- Radicalisation Awareness Network. (2016c). RAN POL Successful and effective engaging with communities, (April), 6–7. Retirado de [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-pol/docs/ran\\_pol\\_ex\\_post\\_paper\\_oslo\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-pol/docs/ran_pol_ex_post_paper_oslo_en.pdf)
- RAN LOCAL. (2016). EX POST PAPER RAN LOCAL What projects and initiatives should be supported by local authorities ? And why ?, (May), 23–24. Retirado de [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-local/docs/ex\\_post\\_ran\\_local\\_athens\\_23-24\\_05\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-local/docs/ex_post_ran_local_athens_23-24_05_2016_en.pdf)
- Richards, J. (2017). *Extremism, radicalization and security - an identity theory approach*. Buckingham: Palgrave Macmillan.
- Rieger, T. (2010). The anatomy of a swamp: Predictive factors of different types of radicalism. In *Protecting the homeland from international and domestic terrorism threats: Current multi-disciplinary perspectives on root causes, the role of ideology, and programs for counter-radicalization and disengagement* (pp. 76–81). Retirado de [www.start.umd.edu/sites/default/files/publications/U\\_Counter\\_Terrorism\\_White\\_Paper\\_Final\\_January\\_2010.pdf](http://www.start.umd.edu/sites/default/files/publications/U_Counter_Terrorism_White_Paper_Final_January_2010.pdf)
- Sageman, M. (2004). *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Sageman, M. (2008). *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Sen, A. (2007). *Idêntidade e Violência - A ilusão do destino*. Lisboa: Edições tinta-da-china, Lda.
- Silber, M. D., & Bhatt, A. (2007). Radicalization in the west: The homegrown threat, 1–90. <https://doi.org/10.1177/036354659001800501>
- Sistema de Segurança Interna. (2017). Relatório Anual de Segurança Interna 2016. Retirado de <file:///C:/Users/Reis/AppData/Local/Temp/20160331-rasi-2015.pdf>
- Sistema de Segurança Interna. (2018). Relatório Anual de Segurança Interna 2017. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d7743-7d45-40f3-8cf2-e448600f3af6>

- Sistema de Segurança Interna [SSI]. (2017). *Relatório Anual de Segurança Interna 2016*.
- Tilley, N. (2011). Modern approaches to policing: community, problem oriented and intelligence-led. In *Handbook of policing* (Second, pp. 373–403). New York: Routledge.
- Tomé, L. L. (2002). *O Estado e a Nova Ordem Internacional: entre a fragmentação e a globalização*. Universidade Autónoma de Lisboa.
- United Nations. (1996). The UN Global Counter-Terrorism Strategy. *Verbatim*, A/00/PV.(June), 63248. Retirado de [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/288](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288)
- United Nations. (2015). *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*.
- Wiktorowicz, Q. (2005). *Radical Islam Rising - Muslim Extremism in the West*. Oxford: Rowman & Littlefield.

## **Apêndice 1 – Guião da entrevista**

O entrevistado foi escolhido tendo em consideração os critérios de experiência, conhecimento académico e funções exercidas, com relevância para a temática do trabalho.

NOME:

POSTO:

FUNÇÃO:

A entrevista tem 3 questões essenciais:

**QUESTÃO 1 - Tendo por referência a ENCT e, em especial, as medidas de ação do Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, qual a relevância das Forças de Segurança, enquanto polícias de proximidade, na prevenção da radicalização jihadista?**

**QUESTÃO 2 - Quais as valências e as capacidades de intervenção das polícias de proximidade na prevenção da radicalização jihadista?**

**QUESTÃO 3 - De que forma se poderá melhorar o policiamento de proximidade na prevenção da radicalização jihadista?**

## **Apêndice 2 – Entrevista a S. Exa Secretária Geral do Sistema de Segurança Interna**

**Função: Secretária-Geral do SSI com as competências previstas na Lei de Segurança Interna.**

**i. Tendo por referência a ENCT e, em especial, as medidas de ação do Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento par ao Terrorismo, qual a relevância das Forças de Segurança, enquanto polícias de proximidade, na prevenção da radicalização jihadista?**

Tendo em consideração os cinco objetivos estratégicos previstos na ENCT – Detetar, Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder – as Forças de Segurança, enquanto polícias de proximidade, desempenham um papel relevante no âmbito da prevenção da radicalização, tendo em conta o contato próximo e permanente que desenvolvem junto das comunidades e instituições locais.

Este contato potencia o cimentar de um conhecimento profundo das dinâmicas sociais locais, nomeadamente, junto de públicos-alvo que requerem especial atenção, como por exemplo as crianças e os jovens, em especial devido à sua intervenção no tecido escolar, enquanto promotores da segurança e de representantes do Estado visíveis e próximos.

Genericamente, enquanto polícias de proximidade, as Forças de Segurança podem desenvolver diversas medidas de prevenção da radicalização, em colaboração com outros agentes públicos e instituições privadas, tendo em consideração a necessidade de abordagens multidisciplinares e intersectoriais para lidar, de modo eficaz, com o fenómeno.

Assim, a sua participação será especialmente relevante ao nível da contribuição para a sinalização e caracterização, a nível local, de casos de grupos ou indivíduos potencialmente vulneráveis a dinâmicas de processos de radicalização; no âmbito da identificação e monitorização de indicadores relativos a uma eventual existência de ações de proselitismo que promovam discursos extremistas e a adoção de comportamentos violentos; na sinalização e/ou

orientação de situações potencialmente suspeitas de comportamentos associados a processos de radicalização.

Cumpra ainda salientar que o papel das Forças de Segurança, enquanto polícias de proximidades, constituem uma mais-valia para outros objetivos estratégicos previstos na ENCT, além do “Prevenir”, destacando-se como exemplo, a sua importância no âmbito do “Detetar” – através do contributo que podem prestar na recolha de informação e indicadores relevantes no âmbito da radicalização - como também ao nível do “Responder” – nomeadamente ao nível do seu papel de intervenção no apoio a vítimas indiretas que decorram de eventuais processos de radicalização (ex: familiares e/ou amigos).

## **ii. Quais as valências e as capacidades de intervenção das polícias de proximidade na prevenção da radicalização jihadista?**

Globalmente, as polícias de proximidade na prevenção da radicalização têm como principais valências e capacidades, a formação dos seus agentes, o conhecimento local direto que estes detêm das diversas dinâmicas sociais das comunidades, o contacto próximo e a confiança estabelecidos junto daquelas comunidades e das suas instituições, bem como o potencial de recolha de informação e indicadores relevantes que decorrem daquelas valências.

Destaca-se também o profundo conhecimento e ligação que as polícias de proximidade estabelecem junto de públicos-alvo e contextos que possam apresentar-se como especialmente vulneráveis a processos de radicalização (como por exemplo os que se encontram em situações de exclusão social).

Por fim, será ainda de realçar a existência de comunidades estrangeiras residentes em Portugal que necessitam de um trabalho próximo no sentido de facilitar a sua inclusão, devido a situações de diferenças culturais e de costumes que têm que ser compreendidos e respeitados mutuamente, assumindo o policiamento de proximidade uma especial importância no sentido de contribuir para a sua integração e promover uma relação de confiança entre os elementos destas comunidades e o Estado.

### **iii. De que forma se poderá melhorar o policiamento de proximidade na prevenção da radicalização jihadista?**

A melhoria do policiamento de proximidade na prevenção da radicalização pode ser alcançada, essencialmente, através da sensibilização e formação contínua dos elementos policiais para o fenómeno da radicalização jihadista e das suas dinâmicas, as quais estão sujeitas a uma evolução constante, bem como mediante a promoção do aprofundamento do seu envolvimento em abordagens multidisciplinares e intersectoriais, as quais permitem um melhor conhecimento das valências relevantes de outras entidades e um melhor conhecimento do fenómeno e das boas-práticas para a sua prevenção, além de contribuírem para um salutar clima de colaboração institucional.

## **Apêndice 3 – Entrevista Superintendente Luis Elias**

**Função: Assessor de Segurança no Gabinete de S. Exa o Primeiro Ministro**

**i. Tendo por referência a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, em especial, as atividades policiais a enquadrar no Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, qual a relevância das Forças de Segurança na prevenção da radicalização jihadista?**

A relevância das Forças de Segurança é sobretudo na prevenção e na deteção precoce de indícios técnicos que possam revelar alguns sinais de radicalização. Na prevenção, pela sua implementação territorial, a PSP, em especial nas áreas urbanas, pode desenvolver ações de sensibilização junto de grupos de risco ou comunidades que possam ser consideradas mais permissíveis a este tipo de questões. Por exemplo, as comunidades emigradas ou a população estudantil, em diversos níveis de ensino, e nesse âmbito desenvolver ações de sensibilização para alertar para os riscos de contacto com conteúdos radicais, ou a disponibilidade destes conteúdos *on line*.

Por outro lado, as próprias FS desempenham um papel importante na sensibilização junto das entidades locais para a adoção de mecanismos de prevenção de execução de atentados. Estamos a falar da radicalização, mas não só. Neste caso, podem também, junto das autoridades públicas colaborar em eventuais campanhas de sensibilização públicas, com conteúdos, com know how, etc...

Podem também colaborar, no âmbito dos seus programas de policiamento proximidade, e direccionar também essas ações para determinados tipos de ação, para públicos-alvo específicos e para a comunidade em geral. Mas, sobretudo, o que queria relevar, ou sublinhar, era que, quer a PSP quer a GNR, com o conhecimento que têm do terreno e do contacto que têm das diversas entidades, públicas e privadas, podem muitas vezes serem os motores de projetos concretos



no terreno de forma a fomentar vontades quer no âmbito de projetos mais alargados de âmbito nacional, quer no âmbito local.

## **ii. Qual a importância da PSP, enquanto Polícia de proximidade, na prevenção da radicalização jihadista?**

De certa forma já toquei nisso na pergunta anterior. No âmbito do policiamento de proximidade propriamente dito temos, volto a salientar, o conhecimento do terreno, das comunidades e dos atores relevantes em termos sociais, quer em escolas quer os líderes comunitários em determinadas zonas urbanas, igrejas, líderes religiosos, enfim, os autarcas locais, quer em termos de Câmaras Municipais, quer em termos de Juntas de Freguesia, as autoridades judiciais, em termos locais, e depois diferentes atores privados que são relevantes. As FS podem, junto desses autores, procurar obter informação de eventuais indícios técnicos e sinais que possam antecipar alguns comportamentos que sejam indiciadores de radicalização. Por exemplo, funcionários e trabalhadores de empresas a nível local, autarquia local ou escola que possam desenvolver uma conduta fora do normal e que possa indiciar uma conduta radicalizada e, nesse nível, é importante o reconhecimento e o contacto que esses diferentes atores.

Por outro lado, tal como referi anteriormente, o desenvolvimento de campanhas de ações de sensibilização de locais, com os autores já referidos anteriormente, em que a Forças de Segurança, em concreto a PSP, podem colaborar na fase de conceção dessas campanhas, e também depois, na fase de operacionalização dessas mesmas campanhas.

Por outro lado, salienta-se também o conhecimento que a PSP tem das comunidades mais sensíveis, em especial das existentes nas zonas urbanas sensíveis, e hipotéticos comportamentos radicais ou radicalizados por parte de franjas da sociedade. Como sabemos, não são só os possíveis elementos das comunidades de imigrantes de 2ª e 3ª geração, como também de recém-chegados a Portugal que podem ser sujeitos a recrutamento e a radicalização. As franjas da sociedade, muitas vezes pessoas com situação socio económica mais desfavorecidas são também, muitas vezes, um alvo para estas ações de

recrutamento e, o conhecimento que a Polícia tem dessas comunidades, podendo também contar com os líderes locais, pode também ser mais fácil sinalizar estas situações.

Da mesma forma, pessoal com passado criminal. Ou seja, como sabemos, tem sido uma tendência relativamente recente a utilização por parte das organizações terroristas de pessoas com conhecimento e com passado criminal. Portanto, o contacto frequente que a Polícia tem com indivíduos com antecedentes criminais pode também ser uma fonte de informação sobre situações de radicalização.

Finalmente, também em ambiente *ciber*, a PSP vai tendo também já algum *know how*, a este nível, das redes sociais.

Eu penso que devemos incluir a prevenção da radicalização no programa de proximidade já existente. Sou contra a criação de programas e programinhas em gavetas que acabam por se transformar em áreas estanques. O que na minha perspectiva devemos fazer é a formação adicional dos agentes de proximidade e de certa forma tornar mais larga ainda a malha de agentes policiais no terreno e que lhes possa dar mais competências.

Na minha perspectiva, acho que uma formação importante em “*spotting*” policial, portanto, que possa detetar comportamentos estranhos e que possam configurar a seleção de alvos, o reconhecimento de zonas possíveis para o cometimento de atentados, a aquisição de materiais, por exemplo, de produtos percussores em zonas comerciais, o reconhecimento de itinerários, etc. Sempre que a Polícia se depare com uma situação estranha deverá estar preparada para abordar e/ou registar os movimentos estranhos efetuados por esses agentes. Por outro lado, também deve estar atenta a movimentações suspeitas em zonas mais sensíveis como sejam os locais de culto, os estabelecimentos de ensino, como sejam as saídas precárias dos indivíduos a cumprir pena de prisão, etc.

Portanto, parece-me que o investimento na formação dos nossos agentes, de proximidade e não só, não limitaria essa formação aos agentes de proximidade, mas no âmbito do MIPP, estender a formação para além dos agentes do MIPP a uma mais vasta gama de recursos policiais, para a deteção de indícios técnicos, será fundamental.

**iii. Quais são as capacidades de intervenção da PSP, enquanto Polícia integral, na prevenção da radicalização jihadista?**

A capacidade é grande. Por um lado, pela sua implementação territorial, por outro lado, pelo *know how* que detém no desenvolvimento de conteúdos de formação e sensibilização junto do público externo. Nós podemos, sozinhos ou em parceria com outras entidades, desenvolver ações de sensibilização junto de público externo porque temos larga experiência a esse nível. Por outro lado, na deteção de indícios técnicos que possam, como disse atrás, configurar a preparação de atentados com, digamos assim, uma criação de um sentimento de radicalização no seio de determinadas comunidades.

Portanto, temos uma vasta capacidade de desenvolver a prevenção da radicalização, por um lado do conhecimento que temos do terreno, por outro lado, dos contactos que temos sedimentados com diversos atores, públicos e privados, e também devido a nossa experiência e *know how*.

## **Apêndice 4 – Entrevista Professor Hermínio Matos**

**Função: Docente no ISCPSI especialista na área do terrorismo e contra-terrorismo.**

- i. Tendo por referência a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, em especial, as atividades policiais a enquadrar no Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, qual a relevância das Forças de Segurança na prevenção da radicalização jihadista?**

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), enquadrada pela Estratégia Europeia de Contraterrorismo, de 2005, que solicitava então aos EM que, num prazo de cinco anos, erigissem as suas estratégias nacionais, embora enquadradas pela primeira, em especial tendo em conta os seus quatro vectores de actuação – prevenir, proteger, perseguir e responder – foi promulgada no rescaldo dos ataques terroristas perpetrados em Paris, em Janeiro de 2015.

A necessidade de uma ENCT impunha-se, desde logo, como forma de alinhamento com os demais EM, o que facilitaria não só a cooperação policial e a troca de informações com os seus parceiros mas também uma imagem de um Estado que reconhece a ameaça terrorista como uma prioridade no âmbito das suas políticas de segurança.

A ENCT visou, sobretudo, um reforço das competências da UCAT – criada em 2003 e, até 2015, sem uma dependência funcional claramente definida –, mormente as vertidas no ponto 5 do Anexo à RCM n.º 7-A/2015, de 19 de Fevereiro: “...a coordenação dos planos e das ações previstas da presente Estratégia”.

Em suma, à UCAT foram cometidas competências de coordenação estratégica e operacional, quanto à cooperação internacional, agilização, interoperabilidade e eficácia de sistemas e subsistemas, como os de protecção civil e emergência médica, bem como de gizar o Plano de Articulação Operacional entre os sistemas de segurança interna e de defesa nacional, isto é, de articulação entre as FSS e as Forças Armadas.

No decurso de 2015, um pacote de nove medidas legislativas, aos mais diferentes níveis e áreas de actuação, dava cumprimento aos objectivos estratégicos preconizados na ENCT.

Contudo, de entre os vários “Planos de Acção”<sup>64</sup> a implementar, previstos na ENCT, O *Plano de Acção de Prevenção da Radicalização para o Terrorismo* pretende constituir-se como instrumento de intervenção *ex ante* junto de indivíduos, grupos ou comunidades específicas que sejam (ou tenham sido já) alvo da “cartilha” narrativa veiculada pelo Jihadismo global, especialmente pelo Da’ish.

Este tipo de intervenção, que se presume especializada, visa, a montante da acção terrorista, anular (ou, no mínimo, obstar) a possibilidade de captação, doutrinação e afectação de indivíduos a actividades, ainda que de suporte ou apoio, ligadas ao fenómeno terrorista. O processo de radicalização de um indivíduo pode, ou não, culminar na acção violenta.

Neste particular, PSP e GNR podem constituir uma mais-valia, não só porque têm uma implantação territorial nacional, mas também porque dispõem já de uma longa experiência em matéria de policiamento de proximidade, o que lhes permite estabelecer, e sedimentar, profícuas relações sociais com as populações que servem. São, pois, neste sentido, “sensores” privilegiados de recolha de informação em matéria de prevenção da radicalização, ou mesmo de detecção precoce de actividades relacionadas com o fenómeno terrorista (propaganda, proselitismo, apologia, apoio, recrutamento, etc.).

Em conclusão, diríamos que PSP e GNR percorrem, em termos de intervenção, todo o *continuum* da acção terrorista.

## **ii.Qual a importância da PSP, enquanto Polícia de proximidade, na prevenção da radicalização jihadista?**

A PSP apresenta-se, de entre as duas grandes Forças de Segurança (PSP e GNR), numa posição privilegiada no que concerne à prevenção da

---

<sup>64</sup> No mesmo sentido também, o Plano de Acção para a Protecção e Aumento da Resiliência das Infra-estruturas Críticas, nacionais e europeias; Plano de acção Nacional para a Protecção contra as “Ciberameaças”; Plano de Protecção das comunidades Portuguesas e Interesses Nacionais no Exterior; Programa Nacional de Protecção de Infra-estruturas Críticas; actualização dos Planos de Acção Nacional contra Ataques Nucleares, Biológicos, Químicos e Radiológicos e de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS), e ainda o PAO, com vista à coordenação, e interoperabilidade, entre as FSS e as FA.

radicalização, tendo em conta que tem sob a sua responsabilidade os grandes centros urbanos e que detém mais de 80% da população nacional.

Mercê da sua já longa experiência em modelos de policiamento preventivo – de que MIPP é o exemplo maior –, a PSP dispõe de mecanismos de intervenção que lhe permitem um contacto continuado e abrangente com os mais díspares sectores da sociedade. Paralelamente, um conhecimento profundo do meio e “população” criminais.

A PSP constitui um sensor abrangente e eficaz na detecção precoce de indícios técnicos de actividades extremistas violentas, de que o recrutamento e a radicalização jihadista são exemplos. Porém, a consciencialização da sociedade para a existência de um problema de segurança é o melhor caminho para legitimar a actuação policial. É, pois, de extrema importância estabelecer pontos de contacto com a comunidade islâmica local, em especial os seus líderes religiosos, logrando assim, por um lado, permeabilizar um tecido social extremamente fechado, e, por outro, o acesso a fontes humanas de informação de inestimável valor e eficácia para a prossecução da missão policial.

### **iii. Quais são as capacidades de intervenção da PSP, enquanto Polícia integral, na prevenção da radicalização jihadista?**

O conceito de “Polícia Integral” resulta do amplo conjunto de valências de que a PSP (e a própria GNR) dispõe para o cumprimento das suas missões.

A prevenção da radicalização situa-se a montante e a jusante do ciclo de acção terrorista: a montante, os planos de prevenção da radicalização e narrativas que descredibilizem a mensagem e a propaganda veiculada pelas organizações terroristas; a jusante, pois incide em programas de contra radicalização e “desradicalização” (ou abandono, desafecção) do terrorismo.

Este é um campo de intervenção que suscita os maiores debates entre académicos e profissionais desta área. Até que ponto é eficaz a intervenção junto de indivíduos já expostos, quer à narrativa jihadista, quer ao ambiente em que esta se desenrola (sentimento de pertença, identificação, coesão, idolatria, etc.)?

A utopia criminológica da ressocialização já foi testada, com o grau de sucesso que todos conhecemos, em criminosos comuns. Como é sabido, a taxa de reincidência é muito elevada. No caso dos programas de desradicalização, os riscos prendem-se com a continuação (ainda que de forma dissimulada) de

actividades relacionadas com o terrorismo; por outro lado, e no caso dos “combatentes estrangeiros” de regresso de palcos jihadistas, a possibilidade ainda de o “visado”, mercê do seu *Know-how*, criar e radicalizar novas células, com forte probabilidade de futuras acções terroristas.

O caso francês do Centro de “reinserção de jovens radicalizados”, em Pontourny, encerrou as suas portas recentemente. Implementado em finais de 2016, e com capacidade para acolher 25 jovens, viu 7 dos seus 9 acolhidos desaparecerem, sem deixar rasto, abandonando o programa de reabilitação. Os restantes dois, foram detidos pela prática de variados crimes.

Julgamos que a PSP deve potenciar, em cada uma das suas valências, a capacitação técnica dos seus elementos (em níveis diferenciados, obviamente) para questões relacionadas com o fenómeno terrorista.

Deixamos aqui algumas sugestões para esse efeito:

**Policimento proximidade** – Detecção precoce de indícios técnicos de actos preparatórios (vigilância, reconhecimento, dissimulação, etc.); Estabelecimento de pontos de contacto com referentes da comunidade islâmica (pesquisa e recolha de notícias, monitorização, vigilância)

**Investigação Criminal** – Formação geral, e específica, dos seus elementos (identificar conexões de outras práticas criminais com a actividade terrorista)

**UEP** – Formação específica (TTP das OT; *modus operandi*, armamento e tecnologia das OT, etc., para uma mais segura e eficaz intervenção)

**DSA** – Monitorização fronteiras aéreas (complemento do SEF?); Formação geral (TTP e pré-indicadores e/ou indícios técnicos; spotting, profiling criminal)

**DSI** – A DSI, defendemos há muito, podia constituir-se como uma mais-valia nesta como em outras matérias. As Embaixadas, embora sujeitas a apertado controlo e vigilância por parte dos serviços de informações dos países de origem (em especial da contra-informação), é um reservatório precioso de “conhecimento” no que concerne às idiosincrasias culturais, linguísticas, religiosas, político-militares e económicas de um país. No caso concreto de determinadas embaixadas (v.g., de matriz árabe e/ou muçulmana), a PSP pode “consciencializar” (formação específica) os seus elementos para a necessidade de determinado tipo de informação. Além disso, o estabelecimento de contactos “oficiais” (não cobertos) permite pontos de estreita colaboração de parte-a-parte.

## **Apêndice 5 – Entrevista Subintendente Hugo Guinote**

**Função: Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade, representante da PSP no grupo de trabalho para elaboração do PAPRRT**

**i. Tendo por referência a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, em especial, as atividades policiais a enquadrar no Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, qual a relevância das Forças de Segurança na prevenção da radicalização jihadista?**

As FS, no quadro que nós temos no nosso País, acabam por consubstanciar um relevo particularmente evidente uma vez que conseguem abranger a totalidade do território nacional.

Quando conjugadas, têm uma base de implementação que vai até à escala local, com a capacidade de ir ao indivíduo e ao agregado familiar, o que ultrapassa as capacidades dos outros Serviços de Segurança. Sobretudo, quando estamos na fase da prevenção, em que, sem termos um alvo particularmente identificado, temos de providenciar um esforço de intervenção relativamente generalizado.

A radicalização jihadista, em concreto, não tendo no território nacional um desenvolvimento que assuma níveis particularmente preocupantes, obriga a que se faça recurso a outro tipo de indicadores que, provavelmente, só as FS, por analogia a outros fenómenos de radicalização e extremismo, estejam particularmente capacitadas para gerir. Em concreto, não temos muitos casos de radicalização jihadista desenvolvidos de forma objetiva no nosso País, ou seja, do princípio ao fim. Teremos de procurar no público e nos indivíduos mais sensíveis a possibilidade de esses fenómenos ocorrerem.

Na verdade, aquilo que a doutrina nos vai explicando, é de que os cenários propícios à radicalização jihadista são os mesmos que nós encontramos, sobretudo nas zonas suburbanas, onde se desenvolvem outros fenómenos promotores de insegurança e do crime, e para os quais as FS estão particularmente capacitadas para intervir.



## **ii. Qual a importância da PSP, enquanto Polícia de proximidade, na prevenção da radicalização jihadista?**

Enquanto Polícia de proximidade, desde a alteração que a PSP encetou em 2006, direccionou a sua intervenção para o indivíduo, para a pessoa e para a procura da causa do problema, ultrapassando muitas vezes a barreira criminal e entrando nos meandros da problemática de cariz social. Na verdade, essa é a génese também da radicalização jihadista: o desenquadramento que o indivíduo sente em relação à sociedade na qual deveria estar inserido e a solução que lhe é feita por uma proposta alternativa que o leva a entrar numa espiral de comportamentos anti sociais.

Ora, só um corpo policial, especializado em trabalhar em interação com a comunidade e em sustentar-se em indicadores e relatórios que ultrapassam a componente criminal, é que consegue fazer essa intervenção.

Uma Polícia de proximidade é essencial para desenvolver a prevenção da radicalização jihadista. Porquê? Porque é em função da caracterização dos indivíduos mais vulneráveis que nós vamos conseguir construir ferramentas para intervir junto deles e, essa intervenção, passa, nos primeiros níveis, por uma orientação do esforço para a intervenção grupal, quer nas comunidades mais vulneráveis, tendo como referência um critério geográfico, socio económico, mas também, etário. Pelo que, quer os elementos afetos às EPAV, quer os elementos afetos às equipas do programa da “Escola Segura”, são por excelência as ferramentas tácticas preferenciais para o desenvolvimento deste esforço preventivo.

Naturalmente, na conceção de conteúdos adequados para o público a que se destina é essencial que, em simultâneo, consigam captar a atenção sem provocar alarme. Mas, sobretudo, a formação interna do efetivo dotando-o da capacidade de identificar as diferentes fases do processo de radicalização, de perceber como monitorizar através dos próprios e de terceiros, e aqui entenda-se pares ou familiares, e ao mesmo tempo desenvolver esforços concertados com os restantes elementos da comunidade para trabalhar em estratégias de saída que são, repete-se, formas essenciais de trabalhar para os elementos das forças de

segurança, próprias de uma Polícia de proximidade e passos relevantes quando se pretende prevenir a radicalização.

### **iii. Quais são as capacidades de intervenção da PSP, enquanto Polícia integral, na prevenção da radicalização jihadista?**

A PSP consegue reunir, precisamente por ser uma polícia integral, as diferentes valências que são, diria, imprescindíveis para o controlo deste tipo de fenómenos e sobretudo para a sua fase de deteção e depois de prevenção.

Conforme já se falou, enquanto polícia de proximidade, está particularmente habilitada, quer em termos técnicos, quer ao nível dos recursos, e, sobretudo na sua dispersão em TN, capacitada para fazer essa intervenção preventiva.

Posteriormente, temos como possibilidade as ferramentas de controlo do nosso efetivo de cariz reativo e proativo que, através de diferentes intervenções conseguem também, quer pela dissuasão, quer pela seleção preferencial de indivíduos, que apresentam condutas que aumentam o grau de suspeita e que requerem uma abordagem seletiva, quer, complementarmente através da estrutura de informações.

Estamos aqui perante uma das melhores ferramentas que qualquer Estado possa ter que são as Polícias integrais, ao invés de corpos especializados, que acabam por ter sempre apenas uma parte da informação.

Porém, no seguimento das escolas de outras Polícias de outros países cumprirá destacar que, não obstante a PSP ser uma Polícia integral, é fundamental que as diferentes valências trabalhem apenas articuladas numa estrutura curta e centralizada apenas na cúpula. O que é que isto quer dizer? Quer dizer que ao nível do terreno, os elementos que trabalham na área preventiva, não deverão ter conhecimento daquilo que é feito ao nível da investigação criminal ou tão pouco das informações, e vice-versa, porque caso contrário poderemos correr o risco de contaminar os diferentes processos de trabalho o que não é desejável.

No âmbito do Plano de Ação da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo debateu-se a proposta de criar um programa de proximidade específico de proximidade para este efeito. A PSP propôs a não criação de um qualquer programa alternativo porque entendemos que, no âmbito dos programas

que já se estão a desenvolver, não importará separar o fenómeno da radicalização jihadista dos restantes fenómenos que devem ser abrangidos de acordo com outro tipo de critérios, sobretudo em função da pessoa, e não do problema, senão corremos o risco de ter um programa para o fenómeno do desporto, um programa para o fenómeno de radicalização e extremismo na área política, de radicalização na área religiosa e por aí diante, e isso contribuiria para a desagregação da informação e, portanto, para um trabalho menos completo, ou seja, perderíamos precisamente a vantagem de sermos uma Polícia integral. Pelo contrário, o critério deve ser mantido, de acordo com aquilo que está traçado na estratégia da PSP, reduzir o número de especializações ao nível dos programas de proximidade centralizando no indivíduo as intervenções que são desenvolvidas e, só assim, definindo como prioridade apoiar a pessoa, nós conseguiremos desenvolver uma prevenção mais conseguida.

## **Apêndice 6 – Entrevista Major João Miguel de Almeida Madaleno**

**Função: Chefe de Repartição de Contra-Inteligência da Direção de Informações e representante da GNR no grupo de trabalho para elaboração do PAPRRT**

**i. Tendo por referência a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) e, em especial, as medidas de ação previstas no Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo (PAPRRT), qual a relevância das Forças de Segurança (FS) na prevenção da radicalização jihadista?**

A GNR como FS de competência genérica, tal como a PSP, tem uma extrema importância na aplicabilidade da ENCT. A Estratégia pressupõe um conjunto de pilares que estão definidos. Na minha ótica, quer a Guarda quer a PSP, têm a possibilidade de intervir em qualquer um dos pilares: “detecção”, “prevenção”, “proteção”, “perseguição” e “resposta”.

Se tirarmos aquilo que é a competência para a investigação criminal, que é só uma fase do processo, todos os outros pilares são importantes e qualquer FS deve adequar o policiamento para dar aplicabilidade à Estratégia. Ou seja, por exemplo, a detecção.

A ação de identificação precoce de potenciais ameaças terroristas mediante a aquisição de conhecimento é essencial para um combate eficaz. Qualquer FS tem responsabilidade na detecção e identificação precoce das ameaças no desenvolvimento do policiamento.

No âmbito da prevenção, conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas, o papel também é extremamente importante. Depois podemos ver como é que podem ser feitos os programas de policiamento comunitário mais à frente. No reforço a segurança a alvos prioritários, reduzindo a sua vulnerabilidade, ou no impacto de potenciais ameaças terroristas, também as FS de competência

genérica, quer a Guarda quer a PSP, são extremamente importantes e podem desempenhar ações.

No âmbito do pilar “Perseguir”, a ação de dismantelar ou neutralizar as iniciativas terroristas, projetadas ou em execução, também, se não for no âmbito da investigação. A parte da intervenção do ponto de vista operativo, caberá sempre às FS, seja à Unidade de Intervenção da GNR ou à Unidade Especial de Polícia da PSP. Na parte da “Resposta”, também na gestão operacional de todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas, ou limitar as suas consequências. Ou seja, em qualquer uma delas, penso que as FS de competência genérica têm aplicabilidade e devem prosseguir as suas ações neste ciclo.

Agora, mais focalizadas ou não num ou outro pilar. Para mim, mais nos pilares da “prevenção”, “proteção” e na “resposta”. Não no âmbito da investigação, mas daquilo que está a montante, no âmbito da prevenção, identificar os tais sinais de radicalização, na proteção de alvos prioritários ou de vulnerabilidades, como no caso da PSP, em Lisboa, em alvos prioritários e “soft targets”, e no âmbito da “resposta”.

Relativamente à pergunta das medidas de ação previstas no plano e qual o papel das FS, no policiamento de proximidade, no PAPRRT, a Estratégia prevê um conjunto de pilares que, de uma forma transversal, a GNR tem programas e tenta implementar no âmbito daquilo que é o policiamento. No âmbito do que é a ENCT e do PAPRRT, neste momento a GNR tem uma Diretiva Operacional e tem implementado um conjunto de programas específicos e direcionados que, de uma forma integrada, aquilo que é o seu policiamento de proximidade, possa ter uma integração e aplicabilidade, e que nos permita mitigar este fenómeno do terrorismo e da questão da radicalização. Não só na parte da ENCT, mas também naquilo que é o PAPRRT.

O PAPRRT tem preceituado um conjunto de objetivos: promover o espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; prevenir focos de radicalização emergentes; conter, obstruir e neutralizar focos de radicalização; prevenir a radicalização e o recrutamento com recurso à internet; promover e apoiar Estratégias de Saída e aprofundar a cooperação e coordenação nacional.

Em qualquer destes objetivos, e agora mais focalizado naquilo que é a Direção de Informação do Comando Geral da Guarda, nós, em cada um destes

objetivos, estamos a procurar implementar medidas que contribuam para a execução deste plano, quer para os objetivos, que possam de alguma forma estar alinhados, ou seja, serem iguais, ou então de uma forma subsidiária ou supletiva, que possam vir a contribuir para a prossecução deste plano. Quer para a ENCT quer para uma forma mais específica do PAPRRT.

Se formos analisar o Plano, este tem um conjunto de níveis de intervenção em termos de abordagem do fenómeno. Nós podemos ter um conjunto de estratégias mais preventivo ou mais direcionado, em função daquilo que estamos a verificar. Quando falamos em termos de matriz mais preventiva, estamos a falar de programas de ação de carácter preventivo nas escolas, centros comunitários, centros de acolhimento, em que tem um aspeto de ação e uma eficiência mais construtiva de sensibilizar. Quando falamos de estratégias mais direcionadas para determinados grupos de risco de indivíduos que têm essa necessidade. Mas, a nível direto, tem a haver com estratégias de saída para determinados indivíduos.

Basicamente, isto resulta daquilo que são as prioridades e o que está previsto na ENCT. Se formos verificar a ENCT, quando fala da parte da prevenção de uma forma como foi inicialmente falado, tem um conjunto de pilares. No que se refere à “prevenção” prevê a adoção de um PAPRRT, que tem a ver com a monitorização das condições propensas da adesão de indivíduos para a prática de atividades terroristas. As estratégias de saída e as estratégias de inclusão, têm a haver com o policiamento preventivo, portanto, na prevenção da radicalização, mas também nas estratégias de intervenção direta para determinados tipos de grupo, de forma mais direcionada.

**ii. Quais as valências e as capacidades de intervenção das FS relevantes, neste caso a GNR, na prevenção da radicalização? Existem programas específicos que a GNR tem alinhadas com a ENCT e o PAPRRT? A estratégia 2020 da GNR refere a necessidade de investimento no policiamento de proximidade. Que atividades ou ações da GNR se relacionam com a prevenção da radicalização?**

A atividade da GNR relativa à prevenção da radicalização está inserida nos programas de policiamento comunitário.

Mas a jusante daquilo que a Estratégia prevê, existem Diretivas Operacionais internas da Guarda onde consta o desenvolvimento deste tipo de planos, ações e medidas que devem estar alinhados com estes documentos, seja a ENCT seja o PAPRRT.

A Guarda, de uma forma subsidiária e supletiva, complementar, tem medidas de ação e planos aprovados que estão alinhados com estas Estratégias. E como é que o faz? Faz de uma forma ou modelo integrado, penso que à semelhança da PSP, naquilo que é o policiamento de proximidade, nos programas especiais, programas comunitários, ou seja, o modelo integrado da polícia, mas ajustado.

Não vamos assumir como um programa autónomo porque pode criar segregação e uma interpretação negativa. Falar sobre terrorismo e radicalização causa alarme social. Acho que nunca deve existir de uma forma única, mas todas as instituições o devem ter de uma forma subsidiária ou integrada.

Naquilo que já são os programas existentes, e na interação, seja da parte das escolas, da CPCJ, do programa “escola segura”, todos esses programas devem integrar a sensibilidade para verificar determinados indícios de radicalização. Pode promover, através de contactos, com diversos atores sociais para que possam ser comunicados, mas de forma a não causar alarmismo.

No fundo, estes programas e medidas devem estar interligados com qualquer um dos outros Programas mas não de uma forma autónoma. Podem ser tratados internamente, mas não de forma pública ou perceptível porque isto tem a haver com confiança. Há um conjunto de programas, como o COPPRA, a RAN, que têm um conjunto de boas práticas, e que dizem ser preciso alguma sensibilidade para a implementação deste tipo de programas, quer pelo alarmismo que pode criar, quer no âmbito da opinião pública, quer nos interlocutores locais, como nas escolas, nos centros sociais, nos centros de saúde, nas CPCJ.

Deve ser uma abordagem inserida numa estratégia, de uma diretiva interna, ou de um programa, mas interligado com os outros e deve ser mais ao nível da prevenção e da formação de todos nesta temática, na forma como interage, a sensibilização, o que obriga a ter cuidados na forma de abordagem a este tipo de indicadores, porque pode ter um efeito perverso.

**iii. Tendo em consideração a realidade portuguesa qual é o caminho a seguir pelas FS, enquanto polícias de proximidade, para a prevenção da radicalização?**

As polícias de proximidade devem estar sensíveis àquilo que são os indicadores de radicalização. Este conjunto de indicadores valem por si só, mas devem ser comunicados, analisados e monitorizados. Há vários tipos de indicadores. Não há indicadores melhores ou piores.

Cada FS trabalha com os seus. Existe um conjunto infindável deles mas, por si só, valem o que valem. Da análise que já foi feita, houve indivíduos que evidenciaram indicadores e que não são terroristas. Outros, podem ter um só indicador e serem potenciais terroristas. Portanto, há aqui questões que podem estar ligadas ou não.

É um conjunto de indicadores que servem de medida para aferir indivíduos que possam ser suscetíveis de estarem em processo de radicalização.

Costumo dizer, já agora, recorrendo aos apontamentos, ser um indicador ou alerta pressupõe que, da parte destas Instituições, ou atores, locais ou sociais, que estejam devidamente sensibilizados, quais é que eles são, e depois a forma de serem comunicados e da oportunidade de serem comunicados. Portanto, são indicadores que não devem ser generalizados. Cada caso é um caso.

Como é que isto é feito? É feito com formação de polícias ou militares da Guarda. Ações de sensibilização para determinados atores locais através de ações de formação devidamente ajustadas e adequadas ao público alvo, e perceber o que está aqui em causa. Temos de reforçar os laços de confiança com este tipo de atores e da forma de os abordar, de forma a que estas situações nos sejam reportadas. Basicamente, no fundo, a formação de quem está envolvido nos programas comunitários ou de policiamento de proximidade. Uma coisa são os programas comunitários, outra coisa é o policiamento de proximidade.

Por um lado, é relevante o policiamento de proximidade para a deteção dos indicadores e para receber o reporte de indicadores, por outro lado, a análise dos indicadores. A parte das informações deve ser articulada com os programas comunitários ou direcionados.



A Unidade de Intervenção também tem uns programas e ações de formação para determinados tipos de operadores. Estas ações incluem também informação sobre a reação e normalização.

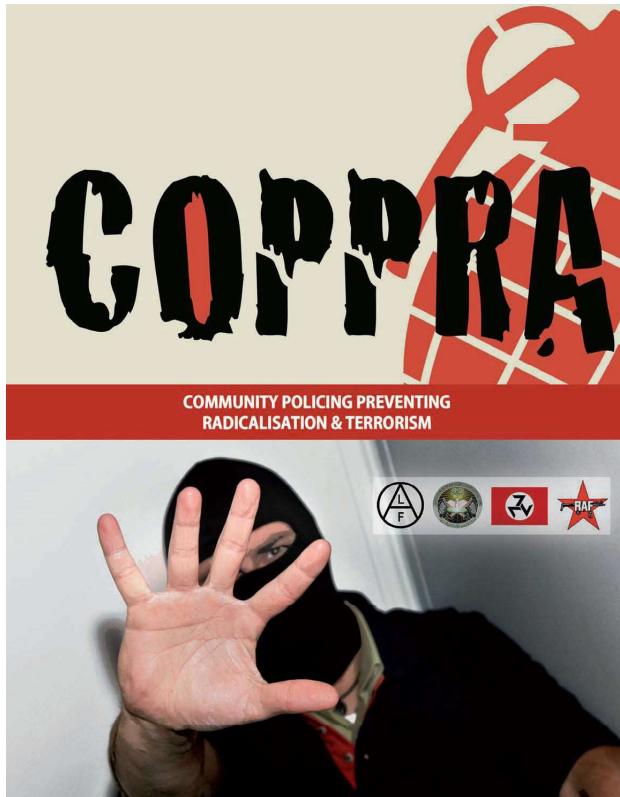
Ao falar de reabilitação estamos a falar de um processo, existe um conjunto de causas que podem estar na origem. Podem não ser só jovens. Podem ser pessoas mais idosas. Por exemplo, nos centros de saúde podem estar pessoas com problemas psíquicos que podem ser suscetíveis de entrar num processo de radicalização, desde que haja ali afinidade e cumprimento de determinados indicadores, ou seja, não é exclusivo do ambiente escolar ou do ambiente social. Mas, quem está a trabalhar ao nível local nesta temática, deve ter formação específica para saber identificar os indicadores aos quais deve estar alerta.

## **ANEXOS**

## **ANEXO I – Guia de bolso COPPRA para polícias de proximidade contra a radicalização**

## **ANEXO II – Initial guide “Police & polarisation”**

## COPPPRA GUIA DE BOLSO



### **Como utilizar este folheto**

Os polícias da linha da frente deverão estar alerta para emblemas e grupos nomeados durante contactos policiais e durante operações stop, buscas a pessoas e a casas etc. Estes emblemas podem ser encontrados em autocolantes nos carros, documentos, folhetos de joalharia e em roupa.

A sua exibição poderá indicar ser membro deste grupo e/ou ser um apoio geral ou financeiro destes grupos. É importante registar estas constatações. Estas constatações são o início de uma avaliação por parte de equipas de peritos.

Temos que ressaltar que a definição de perfis de grupos é um resumo do texto COPPPRA original do Manual para Formadores. Este folheto foi desenvolvido como uma ferramenta de reconhecimento.

Os perfis de grupo são seleccionados do grupo de peritos COPPPRA com base em vários documentos de diferentes países. Alguns destes grupos são menos activos na Europa mas ainda têm simpatizantes e apoiantes financeiros.

## **Radicalização**

A radicalização poderá, em geral, ser descrita como o fenómeno de pessoas que adoptam opiniões, pontos de vista e ideias que as pode levar a actos terroristas

## **Diferentes grupos de indicadores**

Quando as pessoas estão num processo de radicalização ou a preparar ataques terroristas, existem dois processos diferentes a serem distinguidos, que contudo não podem ser separados. Assim sendo, criámos dois grupos diferentes de indicadores:

1. Grupo 1 descreve indicadores que facilitam o processo de reconhecimento da radicalização.
2. Grupo 2 lista indicadores pré-incidente, que podem conduzir ao reconhecimento da preparação de uma actividade terrorista

### 1 Indicadores de radicalização

- Alterações na identidade pessoal
- Ideologia
- Comportamento

**ATENÇÃO:** nenhum dos seguintes indicadores pode servir como prova de que um processo de radicalização está, de facto, a ocorrer.

Exemplos dos possíveis indicadores:

- Mudança de nome, usar nomes falsos
- Mudar o estilo de vestuário, para começar a utilizar com frequência uma marca específica
- Mudar a aparência física, rapando ou deixando crescer o cabelo/barba
- Tatuagens (escondidas), insígnias, símbolos
- Possuir material de propaganda, tal como panfletos, livros, DVDs
- Participar em reuniões restritas
- Glorificação do mártir ou de violência
- Alteração dos hábitos de viagem ou ficar em áreas específicas (i.e. áreas de conflito)
- participação em demonstrações radicais – ouvir grupos de música radical
- Isolamento social e mudar para grupos de pares,
- Cometer pequenos crimes por desrespeito aos governos e sociedades



Processo de radicalização pode ser mostrado pela 'escada ao terrorismo' (modelo de Moghaddam)

## 2 Indicadores pré-incidente

Em geral, um ataque terrorista deverá ser preparado. Os ataques terroristas são planeados, organizados e realizados por indivíduos que agem sozinhos ou como parte de um grupo. A preparação de um ataque terrorista pode ser profissional e pode demorar bastante tempo ou pode ser amador e realizar-se num curto espaço de tempo.

Para preparar um ataque os terroristas têm que realizar actividades. Estas actividades podem ser vistas por agentes policiais ou pessoal civil. Os indicadores pré-incidente (PII) podem ajudar a reconhecer a possível preparação de um ataque terrorista:

- Residência
- Transporte
- Moeda
- Documentos falsificados
- Objectos
- Preparação

### RESIDÊNCIA

- Mistura anormal de habitantes
- A casa é utilizada como uma área de encontro suspeita
- Actividades anormais a horas estranhas do dia
- Lixo doméstico anormal ou mudanças de lixo doméstico
- ...

### TRANSPORTE

- Aluguer de carro ou carrinho com documentos falsos
- Roubo de carrinha com o logótipo de uma empresa
- Carro que é deixado para trás de forma estranha (perto de uma área com muita gente)
- Carro ou carrinha utilizados como veículo de observação
- ...

### MOEDA

- Transacções financeiras anormais e fraude à segurança social
- Fingir que se é uma organização de caridade
- Possuir grandes quantias de dinheiro em moedas diferentes
- Cometer crimes onde se pode ganhar muito dinheiro vivo
- ...

### DOCUMENTOS FALSIFICADOS

- passaportes
- cartas de condução
- cartões de crédito
- segurança social
- ...

### OBJECTOS

- Materiais para fazer explosivos como por exemplo, peróxido, fertilizantes, amónio, pilhas, circuitos eléctricos...
- Fotos, mapas, cópias fotográficas de alvos potenciais
- Uniformes (polícia, militares, hospital)
- Necessidades de observação e navegação (visão nocturna, carro vigia)
- ...

### PREPARAÇÃO

- Estar perto de objectos de risco, como por exemplo aeroportos, embaixadas e estações de transportes de uma forma suspeita
- Visitar um campo de treino
- Fazer uma última declaração como pessoa radical
- Infra-estrutura de documentação (fotos, mapas...)
- ...

## **Policciamento comunitário**

Quando a polícia se envolve com a comunidade, a intenção deve ser a de descobrir as preocupações da comunidade sobre crime e segurança e a de construir uma confiança pública. Seis directrizes básicas que a polícia pode seguir para obter mais apoio e cooperação eficazes do público.

1. *Atenção* – a polícia deve dar atenção aos problemas dos seus cidadãos e 'estar presente'.
2. *Confiança* – deve existir um grau de previsibilidade sobre o que a polícia faz.
3. *Resposta* – a polícia deve fornecer um serviço centrado no cliente, que assegure o seu público
4. *Competência* – o público respeita uma organização policial que consegue fazer o trabalho, e quando tal não é possível, o público respeita uma força policial que explica o porquê de uma forma clara e honesta.
5. *Boas maneiras* – bem mais significativo do que o que a polícia consegue alcançar, é a forma como tratam pessoas numa base interpessoal.
6. *Justeza* – a polícia deve tratar todas as pessoas de forma justa.

Parcerias multi-agências centradas na prevenção do extremismo violento são a chave do sucesso a longo prazo.

A polícia e a autoridade local devem ser os parceiros principais desta parceria, mas só será eficaz se outras agências também estiverem envolvidas. Organizações que podem estar envolvidas em parcerias locais trabalhando a vários níveis incluem:

- Forças policiais
- Unidades de Contraterrorismo
- Autoridades Policiais
- Equipas de segurança, igualdade & coesão na comunidade
- Escolas e colégios
- Estabelecimentos de educação superior

- Autoridades distritais, municipais e locais unitárias, incluindo:
  - serviços culturais, incluindo bibliotecas
  - serviços de desporto e de lazer
  - serviços de crianças
  - serviços de juventude/ equipas de ofensas de jovens/ programas de inclus.
- Serviços de gestão de delinquentes (prisões e liberdade condicional, institutos de delinquentes juvenis)
- Autoridades de saúde estratégicas
- Fundos de cuidados primários
- Departamentos governamentais para as regiões
- Representantes das comunidades
- Serviços de voluntários (incluindo clubes de juventude, associações e grupos comunitários)





## Ideologias de grupos activistas e terroristas

- Nacionalista/separatista
- Esquerda
- Direita
- Motivação religiosa
- Objectivo único (direitos dos animais, ambiental)

## Reconhecer logótipos e símbolos

Descrever um logótipo pela cor, símbolo e texto ou tirar uma foto  
Exemplos:



### Cor

- Vermelho pode significar socialismo/Marxismo;
- Verde: A cor verde na tradição Islâmica está sempre ligada ao Profeta Maomé, e, assim sendo, é sinónimo do próprio Islão.
- Preto e vermelho refere-se ao Kaizerliche Kriegsflagge alemão

### Símbolos

- Estrela de cinco lados, símbolo tipicamente comunista, refere-se aos cinco dedos da mão do trabalhador;
- Martelo e foice cruzados refere-se à unidade dos trabalhadores e agricultores na luta contra o capitalismo;
- Metralhadora denota luta armada;
- Globo simboliza domínio mundial;
- Cruz de Ferro alemã representa adoração militar;
- Águia (duas cabeças) significa força;

**Texto** normalmente refere-se ao nome ou ideologia do grupo;

- PKK : Partido dos Trabalhadores do Curdistão
- HEZBOLLAH estilizado significando 'Partido de Deus' e referência ao Corão 5,56 "Congregação de Alá será vitoriosa"

## Logótipo normalmente encontrados em movimentos de jihad

### Corão

Propagandistas de jihad utilizam símbolos e textos para criar uma distinção visual entre crença e prática Islâmicas correctas e incorrectas, através da invocação do tema "Caminho do Corão". Imagens que contêm o Corão servem como uma lembrança para os Muçulmanos para cumprirem os seus deveres religiosos.



### Sol

O sol é normalmente usado para evocar noções de identidade regional e o divino. O sol é mais frequentemente usado para 'iluminar' determinados símbolos ou texto para atribuir a estes itens/pessoas uma 'coloração' divina. Neste caso, o sol é usado para associar coisas a Deus e, desta forma, legitimá-las espiritual e religiosamente. Para globalizar determinados assuntos e conflitos, bem como para articular os objectivos globais de certos grupos. É também usado para sugerir uma organização de jihad centrada no Islão com objectivos globais específicos.



### Globo



### Espada(s)

Armas são simbolicamente importantes na cultura Islâmica, e são normalmente usadas como temas na propaganda visual da luta jihad.

As espadas são consideradas como armas nobres que personificam pureza, nobreza, e, de um modo geral, rectidão, que é associada a antigos heróis Islâmicos e as suas campanhas de jihad.

### Armas modernas

Armas modernas, tais como espingardas e RPGs, ilustram a natureza violenta da guerra de jihad, e também exageram o poder da tecnologia militar dos combatentes de jihad. Armas modernas evocam vitórias de jihad (ou vitórias aparentes), tais como a expulsão dos Soviéticos do Afeganistão. Desta forma, as armas modernas personificam a capacidade inerente do movimento de jihad para ultrapassar e derrotar o Ocidente, usando a tecnologia militar deste último.

### Cavalo Branco

O cavalo branco está inextricavelmente ligado a concepções do profeta, de mártires, e paraíso (céu). É mais frequentemente associado à miraj ou viagem nocturna do Profeta Maomé até ao céu, quando o Profeta ascendeu ao céu num cavalo branco. A este respeito, o cavalo branco evoca noções de vida pós morte e o paraíso celestial que aguarda os Muçulmanos pios (ou mártires da jihad) após a sua morte



### Cores

O **Preto** tem bastante significado na tradição islâmica. Está ligado à bandeira de combate de Maomé e ao califado de Abassid. Por isso representa frequentemente a ofensiva Jihad e a restauração do califado. A bandeira preta representa a revolta religiosa e a batalha.

A cor **Verde** é considerada como sendo a cor do profeta Maomé e é por isso sinónimo do próprio Islão. No que respeita a isto, as bandeiras verdes (independentemente do texto), têm sempre significados históricos, genealógicos, e religiosos do profeta e do Islão

O **Vermelho** pode ter diferentes significados na tradição islâmica: Representa quase sempre o sangue, a guerra, a tirania, a opressão, a derrota, vitória, mas também perigo e violência

O **Branco** é a cor da pureza, piedade e autoridade religiosas. E por isso utilizado no contexto dos mártires. Maomé utilizou uma bandeira branca como símbolo de líder do Exército Muçulmano e do primeiro estado islâmico.



## Nacionalismo/Separatismo

### ETA

Nome comum:	<b>Euskadi Ta Askatasuna</b>
Nomes alternativos:	Pátria Basca e Liberdade
Raio de acção:	Espanha-França-Itália-Bélgica-Alemanha-Portugal
Data de formação:	1959
Alvos:	Representantes do governo Espanhol, em particular membros da polícia, exército, serviços de segurança e o sistema judicial, mas também políticos e homens de negócios (bascos). As suas tácticas mais comuns são o uso de bombas e assassinatos
Fonte financeira:	Rapto, Extorsão, Roubo
Elementos de logótipo:	- Lema "Bietan Jarrai" ("Seguir nas duas"), refere-se às duas figuras no símbolo da ETA, a <u>cobra</u> (que simboliza secretismo e astúcia) enrolada à volta de um <u>machado</u> (que representa a força). - Bandeira da zona basca no punho (comunista)
Classificações:	Nacionalista/Separatista Marxista/Leninista



### PKK

Nome comum:	<b>Partiya Karkeran Kurdistan</b>
Nomes alternativos:	- Partido dos Trabalhadores do Curdistão, - <u>KADEK</u> , Kongreya Azadi u Demokrasiya Kurdistan (Congresso para a Liberdade e Democracia no Curdistão) - <u>Kongra Gele Kurdistan</u> (KGK – Congresso Popular do Curdistão)
Raio de acção:	Simpatizantes da Turquia de toda a Europa
Data de formação:	1974
Alvos:	Forças de segurança, representantes do estado e instituições turcas, para além de missões diplomáticas turcas e sedes locais de bancos turcos. Informantes suspeitos, membros de potenciais organizações rivais.
Fonte financeira:	Tráfico de droga, Extorsão. Financiamento através de instituições de caridade e estabelecimentos comerciais.
Elementos de logótipo:	Vermelho do Comunismo Estrela de cinco pontas refere-se aos 5 dedos da mão do trabalhador; martelo e foice como símbolo da unidade dos trabalhadores e agricultores na luta contra o capitalismo
Classificações:	Nacionalismo/Separatismo Marxista /Leninista



## LTTE

Nome comum:	<b>Tigres de Libertação do Tamil Eelam</b>
Nomes alternativos:	Tigres Tamil 'Os Tigres'
Raio de acção:	Sri Lanka e simpatizantes nas diásporas na Europa Ocidental, Índia, Austrália, e América do Norte.
Data de formação:	1976
Alvos:	Representantes, militares, polícia do Sri Lanka, e todos aqueles que não apoiam um estado independente
Fonte financeira:	Doações de organizações individuais e privadas; Extorsões de comunidades Tamil; Tráfico de droga; Tráfico de refugiados; Contrabando de armas/explosivos; Falsificação de moeda, cartões de crédito e documentos de viagem;
Elementos de logótipo:	Tigre
Classificações:	Separatista/nacionalista Marxista/Leninista



## IRA

Nome comum:	<b>Exército Republicano Irlandês</b>
Nomes alternativos:	Exército Republicano Irlandês Provisional (PIRA), IRA da Continuidade (CIRA) IRA Real (RIRA)
Raio de acção:	Irlanda, Irlanda do Norte, Reino Unido, Bélgica, Alemanha, Holanda
Data de formação:	1922
Alvos:	- Exército britânico, Serviço de Polícia da Irlanda do Norte, Políticos e Representantes do Reino Unido, cidadãos colaboradores - Grupos opostos como o LVF (Força Voluntária Lealista), UDA (Associação de Defesa do Ulster), RHC (Comando Mão Vermelha)
Fonte financeira:	Extorsão; Assaltos a bancos; Tráfico de droga, Contrabando de cigarros e gasolina; doações de descendentes Católicos-Irlandeses fora da Irlanda (os Estados Unidos)
Elementos de logótipo:	- Verde Branco e Laranja da bandeira da Irlanda. AK47 refere-se à arma do Exército Comunista Vermelho
Classificações:	Nacionalista/Separatista Marxista/Leninista

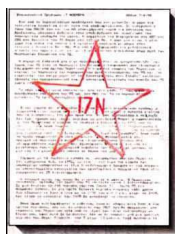


Oposição :

## Esquerda

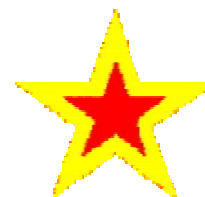
### Organização Revolucionária 17 de Novembro

Nome comum:	<b>Epanastatiki Organosi 17 Noemvri</b>
Nomes alternativos:	Epanastatiki Organosi 17 Noemvri
Raio de acção:	17 de Novembro - N17 - RO-N17
Data de formação:	Grécia
Alvos:	1975
Fonte financeira:	Governo e estruturas gregas, bem como anti-americano, anti-Turquia, anti-OTAN, anti-UE, anti-colonial e anti-capitalista.
Elementos de logótipo:	Assaltos a bancos
Classificações:	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cor vermelha do Marxismo/Leninismo</li><li>- Estrela de cinco pontas do comunismo;</li><li>- 17N refere-se ao 17 de Novembro de 1973, data de um protesto estudantil contra a ditadura militar na Grécia</li></ul>



### DHKP/C

Nome comum:	<b>Devrimci Halk Kurtulus Partisi/Cephesi</b>
Nomes alternativos:	Partido/Frente Revolucionário/a de Libertação Popular, (RPLP/F) Dev Sol or Devrimci Sol (Esquerda Revolucionária)
Raio de acção:	Turquia, Bélgica, Alemanha, Holanda, França, Áustria, Suíça, Itália, Grécia, Reino Unido, Bulgária, Roménia
Data de formação:	1994
Alvos:	Governo turco, exército turco, bancos como símbolos de capitalismo, mas também interesses ocidentais na Turquia como o McDonald's ou até a OTAN
Fonte financeira:	Financiamento provém da Europa Ocidental, através de assaltos à mão armada e extorsão
Elementos de logótipo:	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cor vermelha do Marxismo/Leninismo</li><li>- Estrela de cinco pontas do comunismo;</li><li>- Martelo e foice representando a luta unida contra o capitalismo</li></ul>
Classificações:	Esquerda: Marxista / Leninista Anti-globalização



## FARC

Nome comum:	<b>Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia</b>
Nomes alternativos:	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército Popular Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército Popular (FARC-EP)
Raio de acção:	Colômbia, mas também Venezuela e Equador
Data de formação:	1964
Alvos:	Instalações políticas e militares Civis e representantes norte-americanos e ocidentais.
Fonte financeira:	Tráfico e produção de cocaína; Extorsão; Rapto; Sequestro
Elementos de logótipo:	- Cores referem-se à bandeira da Colômbia. - As armas cruzadas referem-se à luta unida - Livro aberto e acrónimo FARC-EP
Classificações:	Esquerda: Marxismo/Leninismo



## Anarquismo

Nome comum:	<b>ANARCHISMO</b>
Nomes alternativos:	Cruz Negra Anarquista (CNA) – Federação Anarquista – Federação Anarquista Informal FAI – Brigada 20 de Julho – Cinco Cs – Solidariedade Internacional - ....
Raio de acção:	Mundial
Data de formação:	Década de 1850
Alvos:	Autoridades em geral
Fonte financeira:	Desconhecidas
Elementos de logótipo:	- <b>A</b> para Anarquia contra <b>O</b> para Ordem - Bandeira Negra como negação de todas as estruturas opressivas Marxismo Vermelho de luta de classes
Classificações:	Anarquista Marxista (sociedade sem classes) - Anti-globalização



## Direita

### B&H

Nome comum: **Sangue & Honra**

Nomes alternativos: Nazi Skinhead

Raio de acção: Europa, EUA

Data de formação: 1987

Alvos: Pessoas de raça não caucasiana (imigrantes, Judeus,...)

Fonte financeira: Concertos, lojas de parafernália na Internet

Elementos de logótipo: - Sangue e Honra refere-se ao Hitlerjugend  
- 28 : segunda e oitava letras do alfabeto = BH  
- A suástica de três braços invertida é também um símbolo da organização racista Afrikaner Weerstand Beweging

Classificações: Direita  
Neo-Nazi



### Símbolos usados frequentemente como tatuagens por extremistas de direita



Odal = Dia



Tyr  
= Guerra



Wolfsangel  
= Resistência



Lebensbaum  
= Vida



Sig Soll



Suástica



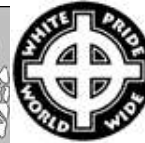
Sturmabteilung



Águia Alemã



Totenkopf



Cruz Celta



Punho de Poder Branco



Assassínio  
Violação Miscelânea

## C18

Nome comum:	<b>Combate 18</b>
Nomes alternativos:	Redwatch, Sangue & Honra, Movimento Nacional-Socialista, Força Voluntária Racial.
Raio de acção:	Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Alemanha, Rússia, Estados Unidos
Data de formação:	1991
Alvos:	Pessoas de raça não caucasiana
Fonte financeira:	Desconhecidas
Elementos de logótipo:	Primeira e oitava letras do alfabeto = AH = Adolph Hitler Caveira da unidade SS de Hitler Suástica de 3 braços invertida ou 3 vezes 7
Classificações:	Direita Nacional-socialismo / Nacionalismo Branco



## Acrónimos e figuras frequentemente usados como tatuagens por extremistas de direita

<b>ORION</b>	= A Nossa Raça é a Nossa Nação
<b>RAHOWA</b>	= Guerra Santa Racial
<b>SWP</b>	= Poder Branco Supremo
<b>WPWW</b>	= Orgulho Branco Mundial
<b>ZOG/JOG</b>	= Governo de Ocupação Sionista / Governo de Ocupação Judeu
<b>5</b>	= Eu não tenho nada para dizer
<b>23</b>	= W = Branco
<b>28</b>	= BH =Sangue & Honra
<b>4/19</b>	= Lembrando as acções em Waco Texas (1993) e bomba em Oklahoma (1995)
<b>4/20</b>	= Aniversário de Hitler
<b>14</b>	= Devemos Assegurar A Existência Do Nosso Povo E Um Futuro Para As Crianças Brancas (frase de David Lane 'A Ordem' e ideologia de poder branco)
<b>18/88</b>	= AH/HH Adolf Hitler/Heil Hitler
<b>311</b>	= 3 x K= KKK = Ku Klux Klan



## Motivação religiosa

### Aum Shinrikyo / Aleph

Nome comum:	<b>Aum Shinrikyo (AUM)</b>
Nomes alternativos:	Aum Shinsen no Kai, Aum Suprema Verdade
Raio de acção:	Japão, Austrália, Alemanha, Indonésia, Rússia, Formosa, Estados Unidos
Data de formação:	1984
Alvos:	Governo e sociedades japoneses
Fonte financeira:	Taxas de adesão, taxas de seminário, venda de publicações. Múltiplas empresas e negócios.
Elementos de logótipo:	
Classificações:	Religiosa

Logotipo antigo AUM



Novo ALEPH



### AL-QAEDA

Nome comum:	<b>al-Qaeda</b>
Nomes alternativos:	Al Qaida; Qa'idat al-Jihad; A Base
Raio de acção:	Mundial
Data de formação:	Final da década de 1980
Alvos:	Guerra santa contra os Estados Unidos, Israel e os seus aliados ocidentais
Fonte financeira:	Angariação de fundos por ONGs, instituições de caridade, estados patrocinadores, fortuna pessoal de Bin Laden. Presumivelmente envolvida no tráfico de narcóticos no Afeganistão e na América Latina. Possivelmente envolvida no tráfico de ouro.
Elementos de logótipo:	Texto em bandeiras e logótipos refere-se à shahada: "Não existe nenhum deus para além de Deus, e Maomé é o Mensageiro de Deus", alguns logótipos representam um globo.
Classificações:	Religiosa – Jihadismo



AQ no Iraque

## GICM

Nome comum:	<b>Grupo Combatente Islâmico Marroquino (GCIM)</b>
Nomes alternativos:	Grupo Combatente Islâmico Marroquino
Raio de acção:	Marrocos, Iraque, Espanha, França, Bélgica, Reino Unido, Dinamarca, Canadá
Data de formação:	Década de 1990
Alvos:	Em primeiro lugar Marrocos, e em segundo lugar os alvos da al Qaeda
Fonte financeira:	Actividades criminosas, tais como tráfico de narcóticos, fraude com cartões de crédito e furto
Elementos de logótipo:	Nenhum logótipo conhecido
Classificações:	Religiosa – Jihadismo

NENHUM LOGOTIPO CONHECIDO

## GSPC / AQIM

Nome comum:	<b>Grupo Salafista para a Predicação e o Combate (GSPC) Organização da al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM)</b>
Nomes alternativos:	Grupo Salafista para a Chamada e o Combate, Grupo Salafista para a Pregação e o Combate
Raio de acção:	Argélia, Tunísia, Marrocos, Mali, Mauritânia, Níger, Líbia, França, Espanha
Data de formação:	1996
Alvos:	Em primeiro lugar, a Argélia (GSPC), e em segundo lugar os alvos da al-Qaeda (AQIM)
Fonte financeira:	Doações particularmente de apoiantes da Europa Ocidental e tráfico de narcóticos e armas.
Elementos de logótipo:	Arma, espada, Corão, texto shahada, globo, sol nascente
Classificações:	Religiosa – Jihadismo



## LeT

Nome comum:	<b>Lashkar-e-Taiba (LeT)</b>
Nomes alternativos:	Exército dos Puros; Exército dos Justos; Lashkar-e-Tayyba (LT); Lashkar-e-Toiba Jamaat al Dawa
Raio de acção:	Índia, Caxemira, Paquistão
Data de formação:	1993
Alvos:	Em primeiro lugar o Paquistão e a Índia, e em segundo lugar os alvos da al-Qaeda
Fonte financeira:	Doações do Paquistão (na diáspora)
Elementos de logótipo:	Espadas, arma, Corão, sol nascente
Classificações:	Religiosa – Jihadismo



## Muslim Brotherhood

Nome comum:	<b>Al-Ikhwan al-Muslimun</b>
Nomes alternativos:	Irmandade Muçulmana
Raio de acção:	Egipto, Arábia Saudita, Jordânia, Europa
Data de formação:	1928
Alvos:	Egipto e o Médio Oriente
Fonte financeira:	Contribuições dos seus estados-membros
Elementos de logótipo:	Corão, espadas cruzadas e a cor verde
Classificações:	Religiosa – (Pan)Islamismo – Jihadismo



## Hamas

Nome comum:	<b>Hamas</b>
Nomes alternativos:	Harakat al-Muqawammah al-Islamiyya, Movimento de Resistência Islâmico, Brigadas Ezzedeem al-Qassam
Raio de acção:	Israel, Cisjordânia/Gaza
Data de formação:	1987
Alvos:	Em primeiro lugar: Israel, e em segundo lugar: Autoridade Palestiniana – Al Fatah
Fonte financeira:	Irão (estado patrocinador); Doações (em particular através de instituições de caridade Islâmicas); Remessas de expatriados Árabes; empresas comerciais (centros de costura e tecelagem e explorações de gado)
Elementos de logótipo:	Logótipo 1: Bandeira do Hamas: vermelho, verde, branco preto, a Mesquita em Jerusalém  Logótipo 2: Brigada Ezzedeem al Qassam (ala militar do Hamas).
Classificações:	Religiosa - Jihadismo



## EIJ

Nome comum:	<b>Jihad Islâmica Egípcia (JIE)</b>
Nomes alternativos:	al-Jihad al-Islami; al-Jihad; Qaida al-Jihad desde 2001 Grupo Jihad; Jihad Islâmica; Novo Grupo Jihad; Tala'i al-Fatah ("Vanguardas da Vitória/Conquista"); Tazim al-Jihad ("Organização da Guerra Santa")
Raio de acção:	Egipto
Data de formação:	1970
Alvos:	Em primeiro lugar o Egipto, e em segundo lugar os interesses dos Estados Unidos e de Israel
Fonte financeira:	Possivelmente o Irão e Osama Bin Laden e várias ONGs Islâmicas.
Elementos de logótipo:	Cor verde, sol nascente
Classificações:	Religiosa – Jihad



## AGAI

Nome comum:	<b>Al Gama'a al-Islamiyya</b>
Nomes alternativos:	Al-Gama'a al-Islamiyya - Gamaat Islamiya; Al-Jamaa al-Islamiya; Jamaat al Islamiya; al-Jama'ah al-Islamiyah; al-Gama'at; Islamic Gama'at; al-Gama'at al-Islamiyya egípcio; Grupo Islâmico; Jamâ'a al-Islamiyya
Raio de acção:	Egipto, Reino Unido, Estados Unidos, Afeganistão, Iémen.
Data de formação:	1970
Alvos:	Em primeiro lugar o Egipto, e em segundo lugar os alvos da al-Qaeda
Fonte financeira:	Treinos financiados pela al-Qaeda no Afeganistão. De acordo com o Egipto, o Irão e o Sudão são alegados patrocinadores
Elementos de logótipo:	Espada; Corão; sol nascente
Classificações:	Religiosa - Jihadismo



## GIA

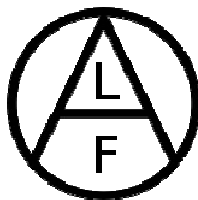
Nome comum:	<b>Grupo Islâmico Armado / GIA</b>
Nomes alternativos:	Al Jama'a al-Islamiya al-Musallaha" Grupo Islâmico Armado; Djemaa Islamiya Moussalaja
Raio de acção:	Argélia, França, Bélgica, Reino Unido, Suécia
Data de formação:	1992
Alvos:	Argélia
Fonte financeira:	Contrabando, apoio de criminosos argelinos, células argelinas na Europa, apoio da al-Qaeda
Elementos de logótipo:	Corão, o globo
Classificações:	Religiosa –Jihadismo



## Objectivo único

### ALF

Nome comum:	<b>Frente de Libertação Animal</b>
Nomes alternativos:	Stop Huntingdon Animal Cruelty, Associação de Sabotadores de Caça (ASC) e vários outros extremistas de direitos dos animais Europeus.
Raio de acção:	Reino Unido, Bélgica, Holanda, Alemanha
Data de formação:	1976: Reino Unido.
Alvos:	Laboratórios de animais, quintas de animais e de vison, quem beneficia da crueldade para com os animais
Fonte financeira:	Os indivíduos trabalham sozinhos e financiam as suas próprias actividades, colectas de dinheiro
Elementos de logótipo:	Letras F(rente) de L(ibertação) A(nimal)
Classificações:	Objectivo único – Direitos dos animais



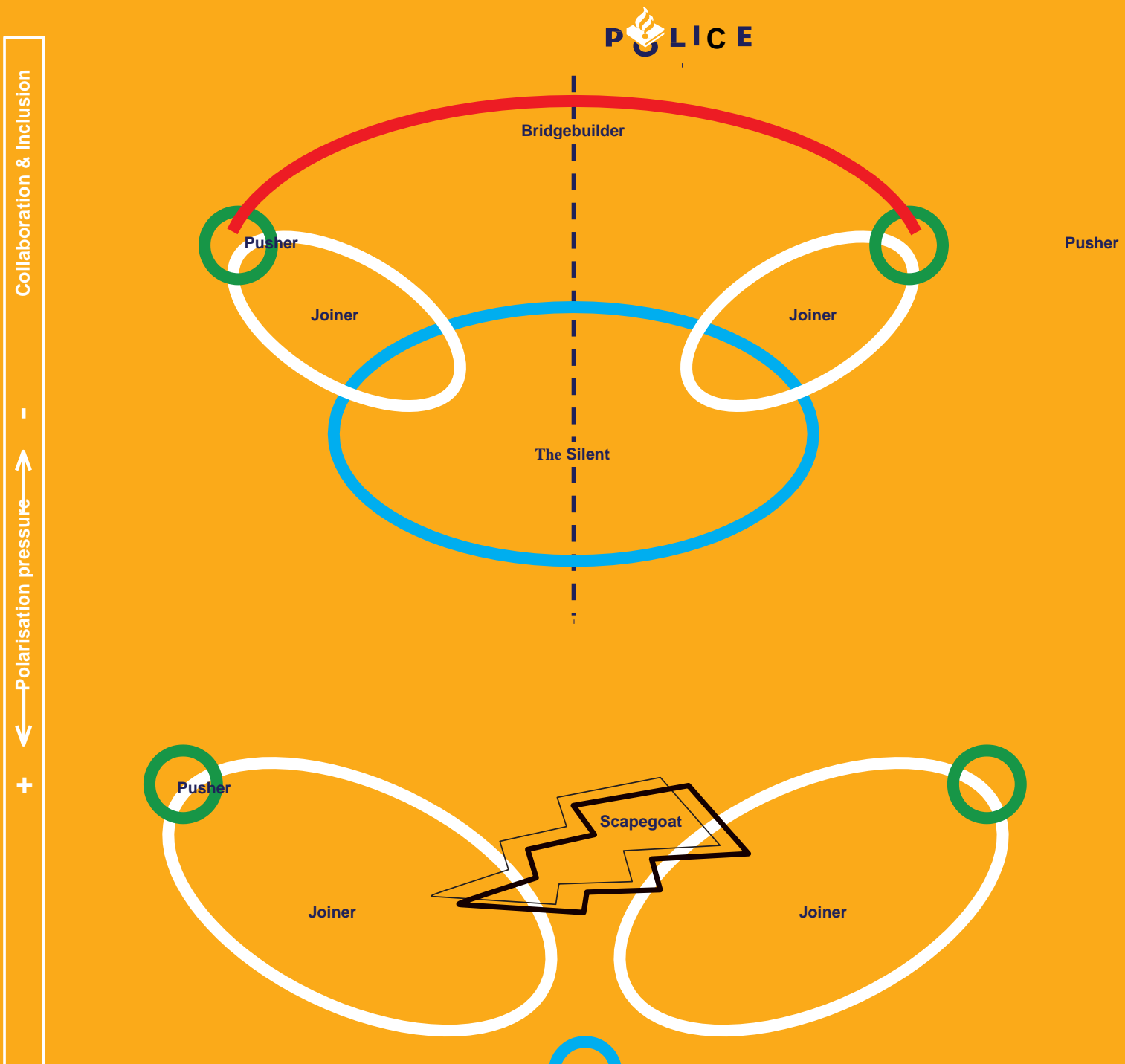
### ELF

Nome comum:	<b>Frente de Libertação da Terra</b>
Nomes alternativos:	Earth First (Terra em primeiro lugar), Amigos da Terra
Raio de acção:	Reino Unido
Data de formação:	1992
Alvos:	Quem beneficia da destruição e exploração do ambiente natural
Fonte financeira:	Os indivíduos trabalham sozinhos e são primordialmente auto-financiados, colectas de dinheiro
Elementos de logótipo:	Letras Frente) de L(ibertação) da T(erra)
Classificações:	Objectivo único – Ambiental



# Police & Polarisation

An initial guide



## The Silent one

In November 2015, National police Commandant Max Daniel of the NSGBO (National Staff for Large-Scale Special Action) on Asylum Flows & Human Trafficking entrusted us with the task of discussing our framework for thinking about polarisation in all units. We are called upon to share insights and look for solutions. Bart Brandsma and Jan Bart Wilschut, together with their colleagues at Pharresia, set out to do so.

We looked for practical guidelines as regards police work. This guide offers not only the framework for thinking about polarisation, but also the first outcomes. We discussed situations of polarisation and its management, as a result of which we outlined the possibilities for countering polarisation. These are examples in which we sought for the right skills, without any illusion that we would be able to write a simple prescription to solve the problem. Along the way, it struck us that struggling with this topic – what is my role as regards polarisation? – is the best guarantee of sound results. It is precisely the recognition of the struggle involved that attests to professionalism.

Our results cannot be formulated in a protocol or directive. Hence, this document should not be read as either. That is the last thing we need. This is a 'growth document'. It is far from finished, and in fact never will be entirely complete. The structure is simple and the content will be supplemented over time.

### Part I The theoretical framework

#### I THREE FUNDAMENTAL INSIGHTS

The various roles

### Part II An initial guide

#### I INTERNAL POLARISATION

##### DEPOLARISING YOUR TEAM. HOW DO YOU GO ABOUT THAT?

The team discussion

The briefing & debriefing

Social media

Humour culture/inclusion and exclusion

#### II EXTERNAL POLARISATION

##### DEPOLARISING YOUR WORKPLACE. HOW DO YOU GO ABOUT THAT?

Four examples

#### III COMMUNICATION & POLARISATION

##### DEPOLARISING YOUR COMMUNICATION STRATEGY. HOW DO YOU GO ABOUT THAT?

Five examples

#### IV DEPOLARISATION & DIVERSITY

*On behalf of Pharresia, Bart Brandsma*



Pharresia wishes to thank all our colleagues throughout the country. We have spoken with around 1250 people, each of whom has made a contribution. And we would like to take this opportunity to ask that we continue together to contribute to the further development of this guide and our professionalism. Arthur Barendse, Marjolijn Dolfin, Alfred van Dijk, El Rahmani, Rob Westdijk, Sharif Abdoel Wahid, Paulo de Campos Neto, Max Daniel, Jamil Meusen, Humprey van der Lee, Bart Brandsma, Jan Bart Wilschut, Paul van der Hove, Mohamed Sini, Ilse Vogelzang.

*Polarisation is a dynamic that follows a number of general rules. Getting to the bottom of this dynamic affords us the possibility of engaging in polarisation management in the event of increasing polarisation, both outside and within the police force.*

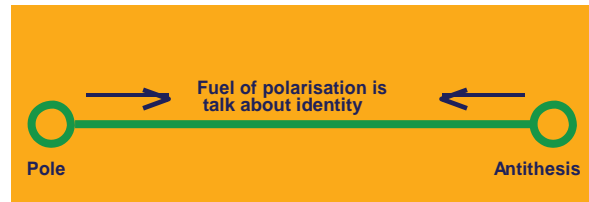
## I THREE FUNDAMENTAL INSIGHTS

Investing in the middle group

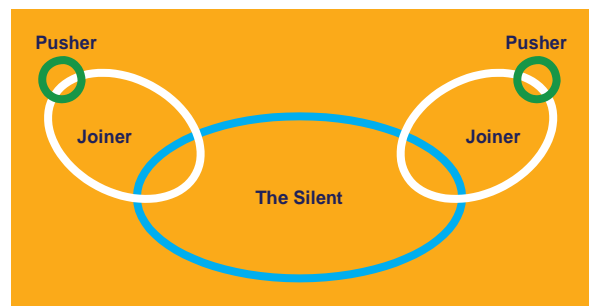
- Polarisation is always a thought construct. Polarisation (us/them thinking) arises only when people create dichotomies, pitching two identities (antitheses) against each other. Muslims as opposed to non-Muslims, women as opposed to men, the poor as opposed to the rich, southerners against northerners, doers against thinkers, the right wing against the left. People are extremely inventive when it comes to polarisation. Incidents or conflicts strengthen the images of polarisation. Polarisation is and always remains a thought construct. It can appear on a micro-scale, such as in a family, on a macro-scale between parts of continents, and everything in between.
- Polarisation requires fuel. The best way to give rise to polarisation, and especially to maintain polarisation, is to engage in talk about identities, linked to judgments. That is the fuel. Examples of such notions are: Muslims are easily incensed, men have only one thing on their minds, the rich are selfish, northerners are inflexible, doers don't like reading and right-wingers are ignorant. Many people try to do something about polarisation by devising positive labels in place of the many negative ones. For example: Muslims are extremely hospitable, men have a strong sense of responsibility, the rich show initiative and dare to live, northerners are reliable, doers are happier, right wingers have very justified concerns. Whether we attach negative or positive labels, in both cases we fuel polarisation by entering into the conversation about the identities of opposites. Without a supply of this fuel, all polarisation subsides.
- Polarisation has its own dynamic, with a number of rules. There are a limited number of roles – five in all – that people can adopt,

of which greater urgency (1), emotion (2) and visibility (3) are decisive.

Awareness of these *fundamentals* is a first step in achieving polarisation management.



The following diagram depicts the first three roles in polarisation.



### THE VARIOUS ROLES

#### The pusher

In the first role we recognise the pusher, who 'pushes' polarisation on one of the two poles. The pusher constantly adds fuel to polarisation by making the opposite side suspect and trying to recruit as many supporters as possible from those in the middle. Pushers draw a great deal of energy from being (morally) right; they entertain no doubts, are visible to the entire playing field, speak about the urgency of making a choice, and in their strategy make use of the emotional dynamic that is proper to human beings: we are biologically programmed to make choices if danger looms. Pushers have but one goal: to continue the struggle until the opponent gives up.

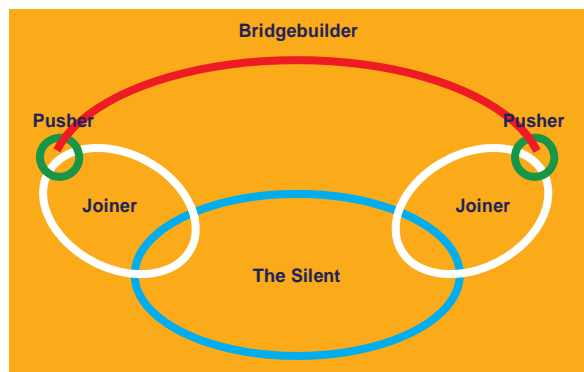
#### The joiner

Next, there is the joiner, who chooses one of the two poles. The joiner is convinced that his or her interest is also at stake. This justifies the choice of one camp. The joiner's position is clear. By choosing one of the poles, he or she gains supporters and opponents. The risk, however, is that if polarisation increases, he or she will be visible as someone who has taken sides. As a joiner, you are committed and can't just switch sides. In the event of rising polarisation, you will be greatly blamed for this. Moreover, there is the risk that

the pusher will go further in deeds or words than you as a joiner would wish. This risk is not easy to bring under control.

### The silent one

In the middle, people oppose polarisation. This is an extremely important role in order to be able to counter escalation. Social pressure (rhetoric of the opposite poles) can increase, and this is something the middle group – the moderates – experience as burdensome, as they are the pusher's primary target. This is why it is burdensome, since people in the middle group cannot position themselves in an unambiguous way; they are sometimes highly nuanced, sometimes neutral, and sometimes quite indifferent. All these motivations are piled up in a big heap, and the pusher accuses those in the middle of naiveté, lack of a sense of urgency, and lack of courage.



### The bridge builder

A very special fourth role is that of the bridge builder. The bridge builder often assumes that those on opposing poles have a limited worldview. They have to be persuaded, enlightened about reality, and gain more knowledge about the other or greater awareness of the qualitative consequences of polarisation. The bridge builder often wants to create dialogue between the opposing poles, so as to foster greater understanding.

Bridges across a ravine are not built starting from the middle. The self-proclaimed bridge builder is rarely trusted, and pushers are not interested in a conversation with the opposite pole. Geert Wilders does not want to debate his opponents, and jihadists are unwilling to engage in conversation with secular thinkers. For the pusher, the middle group is the only target group of significance! With his or her efforts, the bridge builder often provides additional fuel by talking about the identity of the opposing party and by going along with the thought construct (the 'framework') of polarisation. The bridge builder often plays a similar role in this to that of the media, which time and again offers a platform to the opposing parties. The voice in the middle seems less and less important.

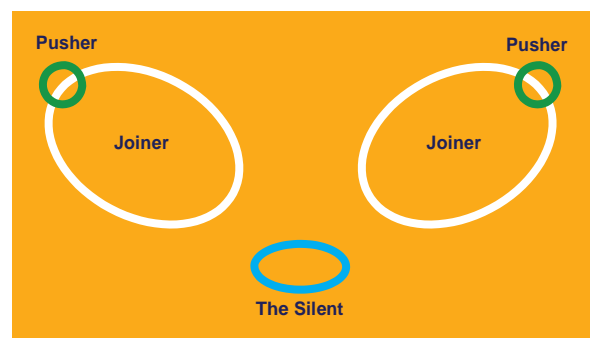
That can drain the middle in a case of growing polarisation.

Presented visually, this looks like the second figure on this page: civil war, in which the poles move towards extreme left and right positions, with society being split in two. You are either black or white, no grey area is possible, or is suspect.

### The scapegoat

This is the fifth role. If tensions rise high enough, those in the middle easily become scapegoats. This role is also ascribed to the so-called bridge builder/mediator, for the latter is trusted by neither party. Under sufficient pressure – urgency and fear – the middle group gives in to the black-white image conveyed by the pushers. If polarisation heightens, joiners will behave like pushers, and madness results. The polarisation among Hutus and Tutsis in Rwanda and its neighbouring countries are an alarming example of this.

### Civil war



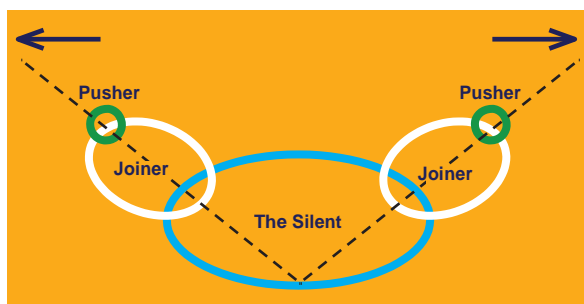
Pushers, such as terrorists, know the venom of polarisation and use it as a strategy. The attacks on Charlie Hebdo were attacks against an opposite pole. Charlie Hebdo was a left-wing paper that, with its secular, 'decadent lifestyle', represented the opposite of IS, as IS saw it. The attacks in November, by contrast, were directed precisely at the middle group, against the community that was warned to choose, out of fear, for or against. Every increase in polarisation (read: decrease in the middle group) is counted as a gain by terrorists.

Polarisation management recognises the dynamics at an early stage and intervenes to try to depolarise the situation, by strengthening the middle group. But, those in the middle have a handicap: they remain invisible. They belong to that grey area in the middle. This is exactly the group that must be strengthened and enabled to remain nuanced. The investment area that matters – including for the police – is the middle group, along with the joiners who are drawn back to the middle. That can be done with the right discourse.

There is a visibility line drawn from the middle (invisible) to the two extremes (in the spotlights). If the group of joiners grows, the poles cross the line and move outwards. In this way, they remain sufficiently visible. This enables them to become increasingly noticeable and to make ever more extreme statements about their opposite number. Bridge builders often appear powerless in this game. In the field of tension between Muslims and non-Muslims, the visible bridge builders, if they are Muslim, are often treated as 'wolves in sheep's clothing' and if they are not Muslim, they are labelled 'weak tea drinkers'. This is an extremely effective way of raising suspicions.

In cases of polarisation, we are dealing with an emotional dynamic. Relevant facts, figures, and knowledge make little difference. Emotions are stronger than reason. Joiners and pushers will not be moved by facts, no matter how striking these may be. Facts are useful mainly for nurturing the middle group with nuances.

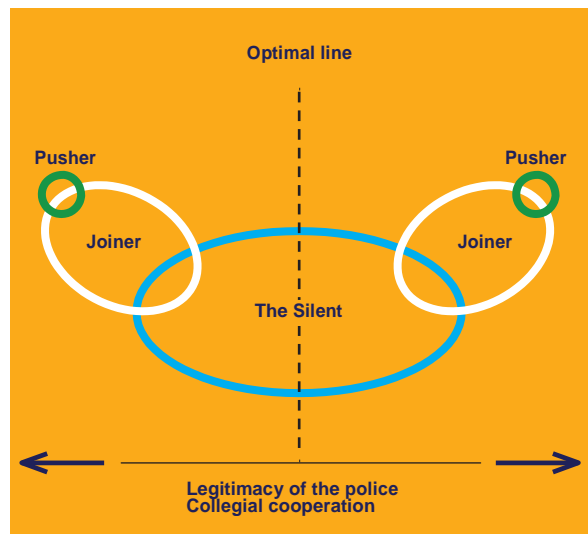
#### *The visibility line*



To sum up, according to Pharresia it is very important to make a number of choices and then, as professionals, go together in search of the right practical guidelines for strengthening those in the middle. This demands the right kind of leadership in this area.

#### Two choices:

- Change the target group: invest in the middle group and in nuance.
- Change the subject: don't invest in talking about identities, but in the right discourse about police professionalism, legitimacy (external), and collegiality (internal).



As a police organisation, we are entrusted with the task of seeking to optimise our legitimacy in society. If as an organisation we seem to take on the 'colours' of one of the two poles (think of Ferguson, but also of the riots in the Schilderswijk district of The Hague after the death of Mitch Henriquez), certain parts of society will no longer consider us as 'our police'. Professionalism in times of polarisation means that we have to focus on the optimal middle ground. The pillars to the right and to the left detract from our legitimacy. We may no longer be recognised by either one pole or the other, or what is worse, not even by segments of the middle ground. As police professionals, we assume our task of placing our personal standpoints on social polarisation 'between brackets'. We don't simply abandon our standpoint! It is part of our worldview. But as soon as we are in uniform, we stand in the middle, for that is our task; that is professionalism. It's not that right or left is good – the middle ground is the only professional option. Thus, we have no use for moral discourses by left- or right-leaning colleagues. What we need is the middle position, in order to be able to show empathy to both sides, whether externally or internally with colleagues. That, in a nutshell, is the advantage of remaining connected with all parties. 'Community policing' is a strategy for getting to know that middle ground, and is seamlessly linked to the strategy described above. It is not our job to focus on the poles, on punishment, and on intervening in the case of escalation. That can always prove necessary, but an effective strategy in the case of polarisation demands a sharp focus on knowing the community, the neighbourhood, one's own team, and hence on prevention and intervening when the first signs of polarisation are detected.



## I INTERNAL POLARISATION

### Investing in the middle

### DEPOLARISING A TEAM. HOW DO YOU GO ABOUT THAT?

#### THE TEAM DISCUSSION

##### Example

In a provincial town in the Noord-Holland district, an emergency reception centre is opened in a short period, next to two existing asylum centres. Team members noticeably begin forming stereotypical images – via jokes, remarks – of asylum seekers. This fulfils two of the conditions for launching a team discussion.

- An occasion (the arrival of an asylum seekers' centre).
- Images being formed within the team (the arrival of the asylum centre is preoccupying the officers).

You create the opportunity yourself or recognise the right moment from the 'noises in the corridor'. It is important to avoid the pitfall of waiting to have a team discussion because 'the images being formed are not so bad', because 'there is still excellent teamwork', or 'none of the officers are discriminatory'. Countering polarisation is easier if potential 'pushers' have not yet had a chance to control the playing field.

##### The discussion

The ideal format for a discussion consists of three phases.

**Phase 1.** Your colleagues are invited to express their personal position, give their ideas about point 1, in this case the occasion of the arrival of an asylum seekers' centre. They are given a chance to express their images of refugees and of the opposing positions on the asylum issue in the Netherlands. The role of the team leader and discussion leader is crucial. The thing to do is listen non-judgmentally and above all achieve openness. By listening time and again, everyone's position will come to be known, and with that familiarity you can draw people towards the middle and to a nuanced view, far from either pole. That is *the* goal.

In this phase, people ask each other questions. Discussion can be a pitfall, trying to attack convictions is another pitfall, making critical comments is a pitfall, and implying or expressing a moral judgment will guarantee failure of this phase of the team discussion.

**Phase 2.** Make a distinction between the norm and the implementation of that norm. 'We are not here to change the norm (for example, Article 1).

The professional norm has been laid down and is not flexible: we are neutral, the police is there for (the protection/security of) everyone, for the advancement of the democratic decision-making process, etc.' But, in addition to the legal norm, there is the implementation (the way to reach that norm), and every team is therefore tasked with determining with what actions, behaviour, or agreements the professional norm can be achieved. You reach agreements in this regard and make adjustments to them. You discuss these openly.

It is an illusion to think that you can settle this with a nationwide list of good/bad behaviours. That is the best guarantee that the discussion will bear no fruit. The result you are looking for is a list of examples from your officers' own practices in which your colleagues agree on the line the team will take: how will we – as a team – achieve the professional norm? (here the discussion moves from the general to the specific, from the national level to the team, from 'talking about identities' to talking about professionalism).

**Phase 3.** The norm in our practice. This phase is about allowing colleagues to look for the right behaviour in practical situations. That is not an individual choice; it is essential in order to get the team to follow a common line. That way you can trust each other. Once again: readymade answers to questions are not helpful here. How will we approach working with the asylum centres? How can we use the knowledge of a Turkish colleague? What kinds of images are being formed in our neighbourhoods? What attitude do we want to project? By way of example: the police are to guarantee the security and protection of persons who take part in a discussion evening. What do we do if (as in Steenberghe) a crowd of chanting protesters turns up (chanting 'put a dick in it')? Between the police officer who smiles or even claps along to the tune, and the officer who immediately arrests the protesters, there are many other options.

- What is the norm?
- How can you jointly find a way to achieve that norm?

These questions are central to this phase, and only by taking this track can you find a basis for depolarisation in practice.

##### The discussion leader's approach

The discussion is successful if the participants recognise that the process does not end with a restatement of the norm, if the participants are willing to work together to seek the optimal professional approach. As team leader or discussion leader, you are keen on clarity in the approach to be taken by the team. You ask for answers to this question: what is



the right approach to enforcement in this situation? This process always entails recognising the personal stories and opinions of people. That is something you always ask about, for without that question you drain the life from the discussion. The result will then be the standard fill-in-the-blanks exercise with do's and don'ts. Whenever a colleague says he or she finds it difficult to strike the right professional tone, offer a compliment. The colleague has shown professionalism by doing so.

The point is to recruit the right people for this team discussion. Be sure that members of the middle group are present in any case and are ready to speak (a prior arrangement with colleagues or informal leaders can be important here). They can help set the right tone. The two poles will soon take over the discussion. Ensure that a variety of people speak and that the middle group also gets the floor. The motto here is 'the right dose'.

The discussion leader is able to communicate from the (professional) middle ground. That is also known as 'mediative listening', 'mediative speech', calling for a 'mediative attitude'. This means that the discussion leader is aware at all times that each of his or her statements will be heard in three different ways: by the two poles and by the middle group. With the choice of words and tone, he or she can be understood by both poles.

This is an important condition, in addition to discussion techniques drawn from 'police ('blue') professionalism', 'valuable speech', and the 'society is you' project.

### The language of the middle

A colleague in Limburg noticed that there is little language to describe the middle group. That needs to be developed through practice. The above activity prepares the way to achieve this.

## THE BRIEFING AND DEBRIEFING

If the team is familiar with the conceptual framework, the briefing/debriefing is the perfect place to let the model sink in among your colleagues. Not always, not at the first minor shoplifting, but at a point when polarisation in the team or the workplace is at issue. A number of team leaders have asked for (visual) support. One of them suggested developing a poster that can be hung in the briefing room. The poster facilitates asking the right questions.

What are the polar opposites we face? What interventions can help strengthen the middle ground? Who is adding fuel? What role can we play, and how do we communicate this to the right parties? This way you bring your police practice and conceptual frameworks closer to each other. It goes without saying that working with the poster is not limited to the issue of refugees. It is a tool that is available for combating every form of polarisation. This helps the team develop 'a language of the middle'.

## SOCIAL MEDIA

### Example

A colleague is on Facebook and privately makes known in his or her own neighbourhood, outside the workplace, that he or she opposes the arrival of 'fortune hunters'. The language used could be described as crude; he or she talks about 'daring to call things by their name' and makes it clear online that he or she has 'work experience' with the criminality of Moroccans, a group that 'needs a tough approach'.

### The discussion

The main thing is to evoke the right context. A discussion with the colleague in question will be counterproductive if it takes place in a moralising context. Yet that is what will happen if you ask the colleague about his or her standpoint. The context you want to evoke is that of the quest for shared and optimal professionalism: we are jointly responsible for the image of the police in our society: we are neutral, we have to treat all citizens equally and offer security and protection to everyone. The commanding officer should open the discussion with two points.

- Everything that can harm the formation of images may/must be viewed critically and assessed.
- Two questions arise in this regard. How can you draw the line in such a case between private and professional activity? What line can be agreed within the team in this regard (communication with 'the middle')?

It is not the medium – Facebook, LinkedIn, email, birthday speeches, comments on the radio – that matters. The key question is whether 'the images formed regarding the neutrality of the police' may be negatively influenced by the statements of a colleague. Otherwise, the discussion could easily be narrowed down to 'are you or are you not allowed to say what you want on Facebook if you are a police officer? The debate must, on the contrary, be

extended to the key question. Can the image formed of the neutrality of the police be negatively influenced by the statements of a colleague? With the subsidiary questions: will people hear of these statements? Could they interpret these statements in such a way that their images are negatively influenced? Note: it is not a matter of discussing the statements made by the colleague, or whether or not he or she had the right intention; the only relevant question from the professional middle ground is: can our neutrality/legitimacy in society be negatively influenced by it?

The outcome of this question must be shared with the 'middle group'. Polarisation management means that you are communicating with three parties: the two poles plus the middle. After resolving 'an incident', people often forget that the right message from higher up needs to be sent to the entire team.

That is an important instrument.

## HUMOUR CULTURE/INCLUSION AND EXCLUSION

### Example

A colleague has a type of humour that is not really acceptable, since it bothers other officers. This may involve comments about women (in the presence of female colleagues), about Muslims (in the presence of Muslim colleagues), about refugees (in the presence of colleagues who are children of refugees or were themselves refugees), but also nasty remarks about supporters of the right-wing PVV (Party for Freedom) (in the presence of PVV voters). In this case we are not dealing with the formation of stereotypes about groups in society. It is about speech that harms collegiality, whether or not in the guise of a joke. Examples of such statements: You can never fully trust Muslims, women will always have their time of the month, I'm fed up with refugees, PVV voters are as dumb as a post.

### The individual discussion

The task is once again to evoke the right context from which you want to address the statements of the colleague in question. It is not a matter of determining whether something is funny or not, or intended as a joke, or if it is simply offensive or perceived as offensive, or whether someone ought to be able to laugh it off. That is a personal matter, and discussing it will lead nowhere. The approach: 'how would you feel if ...?' is also a completely wrong one. That will bring you immediately into a moralising vein, in which the person being addressed will

inevitably be made to feel they are right or wrong. The only valid context is: we have to be vigilant together to ensure we strike the right tone at all times within the team, that we can trust each other and bring out the best in each other. What is needed for this purpose?

- The key question then becomes: do these statements by the colleague contribute to that? With the subsidiary questions: how can one best take account of all colleagues without requiring that we all engage in politically correct speech? This is a tough question that you are discussing with a colleague, and not a reprimand of his or her behaviour.
- The outcome of this discussion/question must be shared with the team, with the middle group. The incident with the colleague in question has consequences. This must be communicated.
- Sometimes there is an opportunity to go a bit deeper into the issue: addressing the best in each person is a prerequisite for a successful team. How can we do better in drawing out the various qualities and backgrounds of our team members? This is the way to move from exclusion (via humour) to inclusion. Professionalism is key to this process. You need a healthy mix of people and qualities in order to do police work.

The above can also be an occasion for a team discussion. As a rule: a coaching (i.e. curious and correct) attitude helps reduce polarisation. Asking questions (the key characteristic of a coach) draws people toward the middle. A question is an invitation to tell one's own story. A coach tries to understand that story from the middle ground, expresses curiosity, and asks for clarification. He or she will not express understanding for the person's story immediately after hearing it. 'I understand your concerns, your fears, your...' is the pitfall of the bridge builder. Even by labelling the story as concerns or fears, you are passing judgment. Understanding is number 1. If that works, without being moralising, that is, without talking about good or bad, you can ask the key question following the colleague's account: how can we find the professional norm in his or her case? That can still be done without passing judgment.



## II EXTERNAL POLARISATION

Investing in the middle

### DEPOLARISING YOUR WORKPLACE. HOW DO YOU GO ABOUT THAT?

#### FOUR EXAMPLES

- A colleague in Friesland notices that, with regard to the potential opening of an asylum seekers' centre, citizens are expressing views online (Facebook) that are very crude and in which they discuss taking action. The officer contacts the people at their homes and finds out about the background of the various standpoints. He in turn informs the people in question of the rules of our society. By knowing the people's views, the officer has relevant information, and by listening carefully, he recognises the origins of these people's discourse (without debate or judgment). This in itself opens the door to an initial movement towards the middle. The approach allows for nuance.
- In Noord-Holland, there is a city council meeting about an emergency intake centre, and a number of people come and disrupt the meeting. They make threats. The colleague in charge of the local operation later describes how fuel was withdrawn from polarisation. Things became 'so boring' there that there was no further escalation. The official account at that point was a different one: the people who came to disrupt the meeting had to be removed, at the request of the authorities. That became the ideal fuel for more polarisation, with the police given the key role, and with violence.
- The similarity between Geldermalsen and Cologne is striking. After the 'incidents' came the 'who question'. The dominant question was about the identity of the opposing pole (precisely the one – speaking of identity – that fuels polarisation). The questions were: were these people from Geldermalsen, where they 'from outside'? Were they hooligans? And as regards the New Year's Eve incident in Cologne: were they refugees, immigrants, North Africans, Syrians? And by extension, the question arose: were they asylum seekers who are undermining our (western) values and norms? If we – including from the police perspective – engage in every step of this debate about identity, then we feed the

polarisation with endless amounts of fuel. That is in fact what is happening. We are trapped in a coercive framework much cherished by the pushers.

**The who question polarises, looks to blame, seeks the identity of a group.**

**The what question depolarises, seeks nuance, looks for a role in the middle.** With a what question, you try to discover facts and nuances. What happened and how can we address the criminal acts? The what question introduces the role of the police. The police safeguard the norm. The norm (Geldermalsen) is that every city council meeting in the Netherlands, regardless of the agenda item being considered, must be able to proceed democratically. That is a task for the police. The norm (Cologne) is that in Germany, women must be able to move freely, regardless of what they are wearing, and without their (bodily) integrity being harmed. That is a task for the police. The police as an organisation does see its task as the localisation of 'the evil'. That lies sometimes at one pole, sometimes at the other. Thinking within the framework (about the opposing poles) of public debate is not professional (in Cologne, the framework of the opposing poles is 'We in Western civilisation with our values and norms of freedom and equality of men and women' as opposed to 'They, who come from cultures where women are subordinate and do not (yet) understand that this is not permissible'). That is not a step that will bring us closer to the perpetrators. **The police are not concerned with pointing fingers but with pointers.** The police know perpetrators, suspects, victims, lawbreakers as well as law-abiding people. Those are the categories that are meaningful for a police force. The police do not get trapped in the framework that pushers in the media or politicians offer.

In communication, it is very important for this message to be conveyed proactively to the outside world. The question asked (by pushers/media) is always about 'who', but in communications you focus on 'what' – on the norm and its enforcement – and you speak within the police's mandate about the categories used by the police.

Cologne teaches us that a police force can itself become polarised internally under pressure from extreme polarisation. Might the police chief have gone along with the thought patterns of the

framework offered by politicians and the media, preferring to play a reticent role in identifying the perpetrators?

Was he working on determining the identity of the perpetrators (pointing the finger) because of the explosive nature of the debate? The officers on the beat saw with their own eyes what happened at the Cologne railway station. The exceptional situation that occurred was not made public for far too long, and then leaked out a few days later. This was a perfect chance for polarisation to occur within the organisation itself. The beat officers versus the chain of command, under the catchphrase 'don't whitewash the truth/workplace' versus 'political correctness/leadership'. This is exactly the framework that the PVV and Pegida love to see come into play, whereby the officer on the beat is immediately drawn in alongside the PVV and Pegida.

- A team leader in a city in Brabant uses the polarisation model, on the occasion of the arrival of an emergency shelter in the city, to take stock of what public appearances would be useful for expressing the police's position, and what would not. Where do you need to be present, and where not? An invitation to places where the 'middle group' is present can be extremely relevant. But if the speakers there are already made up of the two opposing poles of the discussion, this can lead to a situation that simply fuels division. An invitation to a meeting where 'one pole' expresses its views to its own audience can also be relevant. The task of the police can then be to depolarise the situation and draw people to the middle ground.

It is very important in such situations to engage both in 'mediative listening' and to make room for 'mediative speech'. The neutrality of the police will be evident in the whole attitude of the professional. The message in each case will be what the police does and what it does not do. As soon as the conversation leans towards identities, you as a professional present the police's own, contrasting categories. Statements such as 'the majority of refugees are of course people of good will' are already on the wrong track. By saying that, you are in effect going along with the framework of the pushers.

### III COMMUNICATION & POLARISATION

Investing in the middle

#### DEPOLARISING YOUR COMMUNICATION STRATEGY. HOW DO YOU GO ABOUT THAT?

We have had a first look at what exactly it means to speak 'the language of the middle'. How do you design a communication strategy that depolarises, both internally and externally? The following examples give some pointers for this development.

#### FIVE EXAMPLES

- Colleagues in a small town organise a football competition between a number of staff and a team of refugees. A little tournament. It all works well. There are photos of the event, and one of the organisers suggests getting an item into the press. From the polarisation model, this is viewed askance, and the decision is made not to pursue the matter. Adding fuel to one of the two poles would, in that context and place, have been contrary to good order. Don't do it, not at that point. The competition caused great strain on the middle group, and that does not always improve visibility. That's part of the process.
- 'Being politically correct' is an accusation often levelled against the police. That is unavoidable. Providing figures – for example about incidents or reports from asylum seekers' centres – is done with care. But this does not mean the police cannot resist this accusation: 'politically correct' statements are different from neutral and professional announcements by the police. It is not politically correct, but professional, to publish transparent figures: and we can be seen doing that. It is also professional to give the public clear information, regardless of the political landscape. In the police force we restrict ourselves to facts and a limited number of interpretations. It is part of our professionalism that we make causal connections only where these are important for carrying out our tasks. That is the only interpretation we offer.
- When publishing figures or news reports, some chiefs want communication to set out more clearly how the core team leaders should be informed, so that they do not have to hear the

news from the media. In this way, the core team leaders will devote greater attention both to internal polarisation and to collaboration among the three partners: public prosecutor, government, and police. All too often, it is the police who are quoted in the media as the information source.

- Being better positioned among that threefold partnership is very important. In an ideal world that triad would embody a fair division of labour, in which the polarisation model is the starting point. How can we make our contribution in this regard? What role can the mayor play, if the police fulfil exactly the right role, in order to complement the role of the public prosecutor? It should be noted that in consultation with each other, this area is very much worth developing further. More proactive work is possible, in which the distribution of roles can be made even more strongly. This is of great importance for preventing extreme polarisation.
- If the threefold partnership can be drawn into collaboration, better cooperation will be possible in the area of communication with the Central Agency for the Reception of Asylum-seekers (COA/Vluchtelingenwerk) as well. The parties are currently working separately. Within the group of Heads of Communication, there is a strong motivation to work on this in the short term.

### III DEPOLARISATION & DIVERSITY

#### Investing in the middle

Drawing up a good diversity policy has become extremely difficult in recent years. One of the unit chiefs remarked in our 'tour de table' that over the past twenty years we have not yet made much progress. It is still not easy. In the light of the discussion of polarisation, that is partly understandable. There are strong advocates of diversity policy (we *must* give access to people from all population groups, as a matter of justice) as well as opponents (giving priority to certain people is wrong, based on the principle that we all have to work for our position within the police). These opposite views have been fighting each other in a morally charged context (it has always been about respect, wrong behaviour, discrimination). In the process, a lot of emphasis has been placed on people's identity, on target groups, colour, etc. These are two characteristics – injecting moral discourse and talk about identity –

that add fuel to polarisation on this topic. The proponents seek to persuade the others. The opponents dig in their heels.

By changing the target group, the topic, and the tone, diversity appears in a fresh perspective. From the angle of professionalism, the question arises: how can we engage in the right relationship with all segments of society? That is a business issue and not an intellectual or moral question that should be left to the proponents and opponents of diversity policy. It is not up to the opposing poles to fight it out. The target group for diversity policy is the team of neighbourhood police officers, who together have to make sure that all talents on a team are being used optimally and that all the talents and skills needed are in fact in place – from the perspective of professionalism, and without any moralising language. An effective core team will look different in the town of Spijkenisse than in Geleen. In Winterswijk, different skills are expected of a team than in the Schilderswijk district of The Hague. Society determines how the police should be constituted, and diversity on the team – meaning the right skills, sensitivity, and knowledge – is a practical response to the question of how we as a team can bring the right kind of professionalism **to our working area**. A local question that demands a local answer, supported by nationwide policy. What connections do we as a team need to make, what colleagues and what kinds of cultural, professional, religious baggage do we need? Are we able to recruit the right team members and then retain them? With this approach, you take the sting out of the diversity debate, and put an end to moralising and talk about fair treatment or, on the contrary, favouritism.

# A SUMMARY OF THE CONCEPTUAL FRAMEWORK

---

## TWO FUNDAMENTALS

- **Polarisation is a thought construct**  
People create polarities, in which they juxtapose two identities/poles against each other.
- **Polarisation needs fuel**  
Fuel consists of statements about the identity of the opposite poles, linked to a judgment.

## FIVE ROLES

- **The pusher**  
Provides fuel by rendering the opposing side suspect and by recruiting supporters from the middle.
- **The joiner**  
Identifies with one of the poles. By making a choice, he or she acquires both supporters and opponents.
- **The silent one**  
Resists polarisation, thereby preventing escalation. The nuance lies in this middle ground – neutrality, but also indifference.
- **The bridge builder**  
Wants to work on harmony, dialogue, and understanding between the opposite poles, and as a result adds fuel to polarisation. This is the pitfall of the bridge builder.
- **The scapegoat**  
If tensions rise, a new role emerges: the scapegoat. Victims come from the middle group (bridge builders, the silent ones, and the police!).

## POLARISATION MANAGEMENT

Recognise the dynamics at an early stage and intervene by strengthening the middle group and making it visible so that the nuances will become evident. Without a strong group in the middle, there is the risk of escalation.

## DEPOLARISATION REQUIRES THREE STRATEGIC CHANGES

- **Target group**  
Don't invest in those who exacerbate the opposition between the poles (pushers), but in the middle group (the silent ones) and in nuance.
- **Subject**  
Don't invest in talking about identities, but in talking about police professionalism, legitimacy (external), and collegiality (internal).
- **Show**  
Stop moralising and judging, and ask your colleagues questions. Asking questions draws people strongly towards the middle, while expressing judgments pushes people out towards the poles.

### Professionalism

If the police are seen as flying the colours of one of the two poles, we will no longer be recognised by parts of the population as everyone's police force. Professionalism at times of polarisation means that we must focus on the middle. Our personal standpoint in the polarisation of society has its place in team discussions. But as soon as we put on the uniform, we are part of the middle. The middle is the only professional option!